



Instituto Superior
de Ciências Sociais e Políticas
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO, UM CAMINHO PARA A EMPREGABILIDADE – Estudo de Caso no distrito de Lisboa

Mafalda Ferreira Santos

Professora Doutora Maria Engrácia Cardim

Dissertação para obtenção de grau de Mestre
em Gestão e Políticas Públicas

Lisboa

VALORIZAMOS PESSOAS

WWW.ISCSP.U LISBOA.PT



Instituto Superior
de Ciências Sociais e Políticas
UNIVERSIDADE DE LISBOA

RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO, UM CAMINHO PARA A EMPREGABILIDADE – Estudo de Caso no distrito de Lisboa

Mafalda Luísa Ferreira de Jesus Santos

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa

Professora Doutora Maria Engrácia Cardim

Mestrado em Gestão e Políticas Públicas

Nota: O presente trabalho não se encontra ao abrigo do novo Acordo Ortográfico

Lisboa, Setembro de 2014

VALORIZAMOS PESSOAS

WWW.ISCSP.ULISBOA.PT

LISTA DE SIGLAS

BIS – Banco de Inovação Social

CLA – Comissões Locais de Acompanhamento

CNRM - Comissão Nacional do Rendimento Mínimo

CNRSI - Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção

ENDEF - Estratégia Nacional para a Deficiência 2010-2013

Equal – Quadro Comunitário de Apoio III

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FSE – Fundo Social Europeu

IAPMEI - Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação

IEFP - Instituto de Emprego e Formação Profissional

IPSS - Instituições particulares de solidariedade social

NLI – Núcleos Locais de Inserção

PES – Programa de Emergência Social

PME – Pequena e Média Empresa

PNR - Plano Nacional de Reformas 2012

Progress - Programa Comunitário para o Emprego e a Solidariedade (2007-2013)

QEC – Quadro Estratégico Comum

QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional

RMG – Rendimento Mínimo Garantido

RSI – Rendimento Social de Inserção

SGM - Sociedades de Garantia Mútua

SPGM - Sociedade de Investimento

AGRADECIMENTOS

Durante o período de desenvolvimento deste trabalho, muitas foram as fases da minha vida e, como tal, a realização desta tese contou com importantes apoios e incentivos, sem os quais não se teria tornado uma realidade e aos quais estarei eternamente grata.

À Professora Doutora Engrácia Cardim, pela sua orientação, apoio, disponibilidade, tolerância, por todo o saber que me transmitiu através das opiniões e críticas, e por todas as palavras de incentivo, pois foram inspiradoras para a realização desta tese e a todo o meu percurso académico que não ficará por aqui.

À Dra. Teresa Venda pela amizade e por todo o suporte em todas as dimensões da minha vida e pelo facto de ser uma pessoa que me inspira profundamente. Ao amigo e Professor Doutor Luís Salgado de Matos, que ao longo deste período sempre me incentivou à realização da tese e por toda a amizade. À Dra. Mercedes Pinto Balsemão e ao Professor Doutor Carlos Medeiros pelo incentivo e opinião crítica no decurso da realização deste trabalho.

Aos beneficiários do Rendimento Social de Inserção que gentilmente aceitaram responder ao inquérito que serviu de base a este estudo e aos empreendedores do projecto CRIA(C)TIVIDADE da Cáritas Portuguesa pela total disponibilidade em serem entrevistados no âmbito deste trabalho. À Dra. Maria Teresa Fonseca (Cáritas Portuguesa), à Dra. Maria José Rodrigues (Santa Casa da Misericórdia de Lisboa), à Patrícia Gomes (Página Pelativa, Lda.) e ao José Santos (DIAPAUTO - Soc. Peças e Equipamentos, Lda.), pela clareza, rigor e total disponibilidade na colaboração à realização deste estudo.

Às minhas amigas, Patrícia Guerreiro, Rita Costal Ralha, Filipa Quaresma e Cristina Caetano e aos meus amigos Jorge Medeiros, Mário Barroqueiro e Diogo Fialho de Almeida e todos os outros que não menciono o nome mas que sabem quem são.

Por fim, tendo consciência que sozinha nada disto seria possível, dirijo um agradecimento especial à minha mãe, por ser um modelo de coragem, pelo seu apoio incondicional, incentivo e amizade. Também aos meus irmãos e sobrinhos. A todos eles dedico este trabalho.

RESUMO

A crise da dívida pública na Zona Euro potenciou, em Portugal, um aumento das desigualdades sociais, taxa de desemprego, diminuição dos salários e aumento da taxa de risco de pobreza.

Destaca-se a Política Pública Rendimento Social de Inserção pois, providencia o desenvolvimento de condições de autonomia económica e social dos mais carenciados, reforçando a natureza social e inclusão profissional dos mesmos.

Nos últimos anos, a discussão relativamente a este programa e à eficiência dos recursos e despesa do Estado intensificou-se tornando, a relação entre a formulação da medida e a sua implementação e viabilidade de aceitação social de condições para a sua reformulação, o foco desta investigação.

Analisaram-se os dados provenientes da recolha de percepções sobre a empregabilidade e a autonomia promovidas pelo RSI a titulares da medida entre os 18 e 32 anos no distrito de Lisboa e a viabilidade e aceitação social face à sua reformulação, por inclusão de condições de aplicação associadas à prestação de trabalho cívico qualificante, por contrapartida da prestação pecuniária.

Destaca-se o empreendedorismo, criação da microempresa ou actividade por conta própria, enquanto solução para o combate ao desemprego e integração social, destacando os projectos da Cáritas Portuguesa e Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

Palavras-chave: Desemprego, Pobreza, Inserção Social, Política Pública, Autonomia, Empreendedorismo.

ABSTRACT

With the advent of the current euro-crisis, Portugal suffered an increase in social inequality, unemployment rate, wage decrease and subsequent increase of the rate of risk of poverty.

The “Social Integration Income” (RSI) public policy, which provides conditions for the development of economic and social autonomy to families who temporarily lack a minimum subsistence income, attempts to address these social disparities. However, there has been a growing discussion on the effectiveness of this policy, given the current national economic situation.

As such, the main focus of this thesis is twofold; 1) determine the social acceptance of this type of policy; 2) propose ways to increase its effectiveness.

Interviews on the employability and autonomy provided by the RSI was gathered. This data shows that the viability and social acceptance of a future reform is predicated on the inclusion of qualifying civic duty associated with the receipt of the cash benefits.

In parallel to this, it is also shown that entrepreneurship, micro-enterprise and other kinds of self-employment are also viable solutions in the combat of unemployment and social insertion. Indeed, projects from the Cáritas Portuguesa and Santa Casa da Misericórdia de Lisboa have currently shown good results in this aspect.

Key-words: Unemployment, Poverty, Social Insertion, Public Policy, Entrepreneurship, Autonomy.

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS	I
AGRADECIMENTOS	II
RESUMO	III
ABSTRACT	IV
ÍNDICE	V
ÍNDICE DE FIGURAS	VI
ÍNDICE DE GRÁFICOS	VI
INTRODUÇÃO	1
PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO	5
1. POLÍTICAS PÚBLICAS	5
1.1 Processo Político / Policy Process	8
1.2 Implementação de Políticas Públicas	13
1.3 Avaliação nas Políticas Públicas	20
2. O ESTADO SOCIAL	25
2.1 Estado-Providência	25
2.2 Políticas Sociais	29
3. EMPREENDEDORISMO, ENQUANTO ALTERNATIVA	33
3.1 Empreendedorismo	33
3.2 Desemprego VS Empreendedorismo	34
PARTE II – METODOLOGIA E DESENHO DE PESQUISA	38
1. DESENHO DE PESQUISA	38
1.1 Enquadramento do estudo	38
1.2. Pergunta de Partida e objectivos do trabalho	39
2. ESTRATÉGICA METODOLÓGICA	41
3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE TRATAMENTO DE DADOS	42
PARTE III – A POLÍTICA EM ANÁLISE	45
1. DO RENDIMENTO MÍNIMO GARANTIDO AO RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO	45
2. ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO	48
PARTE IV – APRESENTAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	55
1. REPRESENTAÇÕES SOCIAIS SOBRE A REFORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA RSI	55
1.1. Óptica dos titulares do RSI	55
1.2. Óptica dos empreendedores do programa CRIA(C)TIVIDADE (Cáritas Portuguesa)	59
1.3 Óptica dos agentes da sociedade civil (representantes da Cáritas Portuguesa, da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e PME's locais)	61
1.4 Percepções sobre a relação entre prestação de trabalho cívico qualificante e recepção da prestação pecuniária	66
	5

2. ANÁLISE FINAL DOS DADOS OBTIDOS.....	67
CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	76
LEGISLAÇÃO CONSULTADA	79
DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS	81
BASES DE DADOS CONSULTADAS	82
ANEXOS	84

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. - <i>Policy Process</i>	9
Figura 2. - Janela de Oportunidade de Kingdon.	10
Figura 3. - Formulação da Política e subsistema	12
Figura 4. - Abordagem <i>top-down</i>	15
Figura 5. - Abordagem <i>bottom-up</i>	16
Figura 6. - <i>Middle Range</i>	17
Figura 7. - Agregação das redes e múltiplos actores e factores, avaliação, territorialização e <i>policy learning</i>	25
Figura 8. - Modelo de Estado-Providência contemporâneo	28
Figura 9. - O empreendedor e a criação do micro-negócio	34
Figura 10. - Contexto socioeconómico	35

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. - Percentagem de inquéritos aplicados por freguesia.....	56
Gráfico 2. – Tempo em situação de desemprego	57
Gráfico 3. - Tentativas para emprego e novas competências	57
Gráfico 4, - Dar contrapartida	59

INTRODUÇÃO

A relação entre a formulação da Política Pública “Rendimento Social de Inserção” e a sua implementação e viabilidade de aceitação social de condições para a sua reformulação será o ponto central desta investigação, para a dissertação da tese de Mestrado em Gestão e Políticas Públicas.

O Rendimento Social de Inserção tem na sua génese providenciar o desenvolvimento de condições de autonomia económica e social a famílias que temporariamente careçam de um rendimento mínimo de subsistência. Assim, de acordo com o Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de Novembro, os objectivos fundamentais são “reforçar a natureza social e promover efectivamente a inclusão dos mais carenciados, privilegiando a inserção” social e profissional de pessoas ou famílias que se encontrem numa situação de carência económica grave.

O RSI é uma Política Pública que se apresenta sob duas formas, as transferências monetárias para os beneficiários e o desenvolvimento de programas que visem a inserção social e profissional. No entanto, no contexto da crise económico-social que tem constrangido Portugal nos últimos anos, a discussão relativamente a este programa tem-se intensificado, uma vez que se procura debater a eficiência dos recursos e da despesa do Estado, nomeadamente, no que respeita ao Orçamento da Segurança Social.

O debate político-partidário tem centrado a discussão relativamente ao programa apenas em questões que se relacionam com juízos de valor face aos beneficiários, nas quais, ora se defende que as transferências monetárias podem representar um desincentivo à inserção no mercado de trabalho, ora se defende que as mesmas são fundamentais para atenuar as diferenças no que respeita à distribuição do rendimento.

Tendo desenvolvido um estágio na Assembleia da República no decorrer da XI Legislatura, no âmbito da XI Comissão, Trabalho, Segurança Social e Administração Pública e na Cáritas Portuguesa enquanto Técnica Superior do Projecto CRIA(C)TIVIDADE, considerei a matéria de grande relevância, reforçada pela percepção desenvolvida durante essas experiências e pela observação dos preconceitos

adquiridos face à desvirtuação que a política pública tem sofrido durante a sua implementação nos mais variados contextos, ao longo dos últimos dez anos.

Assim, através da investigação proposta, procurar-se-á recolher percepções sobre a empregabilidade e a autonomia promovidas pelo RSI, assim como sobre a viabilidade e aceitação social face à reformulação da política por inclusão de condições de aplicação associadas à prestação de trabalho cívico qualificante, por contrapartida da recepção de prestação pecuniária. Esta última questão justifica o recurso à recolha de percepções, posto que a quantificação dos impactos da medida na empregabilidade dos seus destinatários se encontra, à partida, reflectida nas estatísticas publicadas.

Por outro lado, o desemprego crescente que se verifica em Portugal exhibe grande severidade junto dos jovens que, desde cedo, começam a recorrer a prestações sociais. Em Dezembro de 2012 Portugal registava uma taxa de desemprego de 16,5%, tendo um ano antes registado 14,6%. Muito embora haja um crescimento do desemprego na Europa, que na zona euro regista 11,7%, Portugal situa-se no grupo dos três países com situação mais aguda, posto que Espanha regista, para aquele período, 26,1% e a Grécia 26,8% (Eurostat).

Mas neste quadro revela-se fortemente preocupante a situação do desemprego jovem que, em Portugal, ascende a 34,1% em 2012 (Eurostat).

Neste contexto, a motivação inicial que presidiu à escolha deste trabalho fez com que se dirigisse aos titulares da medida com idades compreendidas entre os 18 e os 32 anos no distrito de Lisboa, visando perceber a sua percepção sobre a sua própria situação e sobre a possibilidade de, como contrapartida, passarem a contribuir civicamente com trabalho de carácter qualificante. Por outro lado, integra-se também neste trabalho a recolha de percepções junto de representantes da Cáritas Portuguesa, empreendedores do programa CRIA(C)TIVIDADE (Cáritas Portuguesa), da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e PME's locais.

O desenvolvimento do estudo será dividido em quatro partes de análise e desenvolvimento teórico-prático.

Uma vez que o objecto corresponde à análise da Política Pública Rendimento Social de Inserção, contemplará uma primeira visão detalhada sobre todo o Processo Político /

Policy Process, numa perspectiva teórica, designadamente *Agendamento / Agenda-setting, Formulação e Decisão / Policy formulation e Decision making*, com destaque para a Implementação (e a importância do território durante todo este processo) e a Avaliação (com enfoque no *Policy Learning e Terminação*).

Neste sentido, será pertinente integrar a medida em estudo num contexto de Estado-Providência, assim como, as Políticas Sociais de maior relevância a nível Comunitário (União Europeia), destacando esse mesmo histórico em Portugal, no que respeita ao sistema de Segurança Social e às suas fases de desenvolvimento, desde o século XV até aos dias de hoje.

O presente estudo visa evidenciar que o RSI pode ser um caminho para a empregabilidade e que pode ser suportada por Políticas Activas de Emprego e Inserção, sustentadas na sua maioria por programas públicos.

Face ao exposto, a Parte I culmina com uma abordagem ao enquadramento socioeconómico em Portugal e contemplará a perspectiva sobre o Empreendedorismo enquanto alavanca no âmbito das Políticas Activas de Emprego e Inserção.

Na Parte II do estudo, faz-se uma incursão sobre a Estratégica Metodológica utilizada, especificando as perguntas de partida que possibilitaram justificar as hipóteses de resposta consideradas e que a presente investigação suscitou, assim como foram apresentados os métodos e técnicas de tratamento de dados.

Sendo o RSI a Política Pública em análise, a Parte III do estudo terá como principal objectivo aprofundar a evolução da legislação relativa à medida, tendo em conta que a mesma foi uma derivação do já implementado *Rendimento Mínimo Garantido*. Deste modo, será fundamental proceder numa primeira fase à análise da Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho, que cria o rendimento mínimo garantido, assim como, da Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, que institui o rendimento social de inserção, salientando a busca por uma optimização da medida nos primeiros sete anos (sob a forma das supra referidas) em que se materializou o combate à pobreza e exclusão social em Portugal, assim como, compreender a evolução da mesma e da sua implementação até ao ano de 2014.

Por fim, a Parte IV, ou seja, a Apresentação e Interpretação dos Dados recolhidos, contém a integração de três fases análise: Políticas Públicas e soluções ao desemprego e

prestações pecuniárias; análise da legislação numa óptica evolutiva do RSI; e a comprovação do sucesso ou insucesso da medida junto dos seus beneficiários, agentes da sociedade civil, nomeadamente a Cáritas Portuguesa e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, assim como de PME's locais.

Deste modo, pretende-se: recolher percepções sobre a empregabilidade e a autonomia promovidas pelo RSI e sobre a viabilidade e a aceitação social de reformulação da política, por inclusão de condições de aplicação associadas à prestação de trabalho cívico qualificante, por contrapartida da recepção de prestação pecuniária relativamente aos titulares (amostra); sistematizar e analisar informações que possam servir de base para o reequacionamento da política pública RSI; e proceder à apresentação do Empreendedorismo como uma solução para a eficácia da medida, nomeadamente no que respeita à construção de um futuro sustentável dos beneficiários do RSI.

PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Na Parte I aprofundar-se-á a componente teórica que servirá de alicerce para o desenvolvimento do presente estudo.

Uma vez que na investigação se pretende analisar a relação entre a formulação da política pública RSI, a sua implementação e a viabilidade de aceitação social de condições para a sua reformulação é importante ter presente os estágios do *policy process*, destacando a *implementação* e *avaliação*.

Acresce que, o RSI constitui uma política pública que se inscreve num modelo de *Estado-Providência*. Neste sentido, será determinante contextualizar a medida com o *Modelo Social Europeu* que tem servido de orientação ao agendamento de problemáticas que resultam em políticas sociais e que determinam o funcionamento do *sistema de segurança social* em Portugal, promovendo, no seu âmbito, algumas políticas activas de emprego e inserção que têm vindo a ser desenvolvidas.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS

O estudo das Políticas Públicas tem introduzido ao longo dos anos abordagens conceptuais diversas quanto à definição das mesmas.

Na génese da sua definição, as Políticas Públicas representam acções específicas do Estado, o que a governação decide ou não fazer, constituindo uma resposta à sociedade, como um todo, ou a um sector, em particular (Friedberg, 1993).

Para Friedberg (1993), uma política pública é uma acção do Estado que determina uma ordem local; serve a regulação dos conflitos entre interesses organizados, garantindo a articulação dos interesses e objectivos individuais, a par dos colectivos.

Contudo, várias são as definições de Políticas Públicas, que no seu conjunto contêm diferentes perspectivas decorrentes do posicionamento do respectivo autor no campo científico. Destacam-se as perspectivas de *public policy-making as a choice* de Thomas Dye (1995), que entende as Políticas Públicas como “anything a government chooses to do or not to do” (p. 2); de *public policy-making* como processo, em William Jenkins

(1978), que envolve um conjunto de decisões inter-relacionadas, e a perspectiva *problem-solving* em James Anderson (1975), que sublinha a relação entre a acção, a governação e a percepção da existência de um problema sobre o qual aquela acção deve intervir.

Quanto a Thomas Dye (1995), o autor considera essencialmente que o *policy-making* assenta num conjunto de escolhas do Estado, que efectivam a política pública enquanto acção que influencia uma determinada realidade, quer pela sua acção ou pela sua omissão.

Por sua vez, William Jenkins (1978) aborda a política pública como um conjunto de decisões (tanto políticas como técnicas) que estão inter-relacionadas e que são tomadas por um ou mais actores políticos, no que respeita aos objectivos que a política deve conter, assim como os meios para os alcançar. Essas decisões seriam tomadas em circunstâncias específicas e o alvo das decisões estaria ao alcance dos actores. Consequentemente, consubstancia-se a capacidade material do Estado.

No entanto, James Anderson (1975) ao introduzir a perspectiva *problem-solving* remete para a percepção face a um “problema” que mereça destaque e potencie uma acção da parte da governação para intervir sobre o mesmo.

Sendo relativamente estável e representando uma acção com carácter, aquela perspectiva intencional levada a cabo por um actor ou um conjunto de actores institucionais, faz com que esta visão se centre apenas na política pública que vai ser executada, com vista a lidar com um determinado problema.

Esta definição concentra-se no que é realmente feito em detrimento do que é apenas proposto, representa uma escolha específica entre as alternativas, algo que se desenrola ao longo do tempo (Anderson, 1975: 7).

Assim, agregando as várias perspectivas que percorrem o pensamento destes autores, pode-se afirmar que as Políticas Públicas têm como principal fundamento a resolução de problemas que tenham uma expressão significativa na sociedade, sendo difundidas sob

a forma de leis, regulamentos, regulações, decisões, orientações ou determinações e criadas em nome do interesse público, que as legítima¹ (Cardim, 2006).

O aparato político-administrativo que, *a priori*, está ao dispor do Estado para a instrumentalização das Políticas Públicas não se traduz numa relação estanque. A sociedade [organizada] e/ou o poder privado podem ser capazes de utilizar esse aparato para instituir um interesse particular, que é também colectivo.

Deste modo, as concepções de Lowi, Wilson e Anderson abarcam as Políticas Públicas na lógica dos grupos de interesses que influenciam a tomada de decisão.

Lowi (1994) diferencia as Políticas Públicas segundo o seu impacto na sociedade e as relações que envolvem os actores no desenho da política. Consequentemente podem ser distributivas (distribuem novos recursos aos indivíduos e podem privilegiar certos grupos em detrimento de outros tendo impactos individuais, mas que no seu todo têm um efeito mais amplo), reguladoras (servem de mediadoras e reguladoras de interesses que podem ser contrários ou concorrentes², sendo tomadas em termos sectoriais), redistributivas (que assentam na alocação e gestão dos recursos colectivos³, tendo impacto em determinados grupos sociais) e constitucionais (alicerçam toda a vida dos sistemas político e cívico, ou seja, estabelecem a estrutura e as regras de conduta dos governos e do próprio aparelho administrativo, podendo distribuir ou dividir o poder e as jurisdições, nas quais assentam as presentes e futuras Políticas Públicas).

Wilson (1986), por sua vez, tipifica as Políticas Públicas de acordo com a relação entre custos e benefícios⁴, isto é, quais são as expectativas criadas face aos resultados e à abrangência da política, tendo em conta os respectivos custos e os benefícios (quem suporta os custos e quem tem acesso aos benefícios), assim como a legitimidade de cada grupo envolvido.

Em contrapartida, para Anderson (1975) as Políticas Públicas são substantivas (o que o governo faz) e procedimentais (como o governo faz). Segundo o autor, e tendo como referência a tipologia de Lowi, as políticas constitucionais (ou constituintes) podem ter

¹ São acessíveis a todos os cidadãos, pois estão sob a égide de um interesse superior que pode ser transversal a diversos interesses.

² Destacam-se as políticas de regulação de um determinado sector da economia e políticas de protecção dos cidadãos.

³ Como é exemplo o sistema tributário e previdencial.

⁴ Tanto os custos como benefícios podem abranger um reduzido ou elevado número de indivíduos.

importantes consequências substantivas, uma vez que definem a organização dos governos, os procedimentos e os processos, podendo retardar ou impedir a adopção de determinadas decisões e políticas (Anderson, 1975, p. 12).

Deve notar-se ainda que, nas diversas percepções que têm abrangido o estudo das Políticas Públicas, a matriz ideológica também pode tornar-se num critério classificativo, variável de acordo com o contexto político em que as mesmas são geradas e aplicadas⁵.

1.1 Processo Político / Policy Process

Nos Estados Unidos da América, após a Segunda Guerra Mundial, surgiram os primeiros estudos sobre Políticas Públicas contemporâneas. Os cientistas tinham como intuito estabelecer bases para uma boa governação, aquilo que era o pensamento que fundava o movimento académico em torno da análise de Políticas Públicas.

Como tal, a década de 1950 marcou profundamente o campo de análise das Políticas Públicas. Despontou a perspectiva que considera o processo político como envolvente através de uma sequência de estágios ou fases. Esse processo, o *Policy Cycle* é o modelo básico que permite sistematizar e comparar os diversos debates, abordagens e modelos no campo das Políticas Públicas (Fischer, Miller e Sidney, 2007).

A ideia de modelar o *policy process* em estágios foi apresentada pela primeira vez por Lasswell (1956) em torno de sete fases: *intelligence*; *promotion*, *prescription*, *invocation*, *application*, *termination*, *appraisal*. Este modelo caracteriza-se por possuir uma sequência linear nas diferentes fases que são desenhadas como um modelo *problem-solving*.

Contudo, o modelo foi bastante criticado, sendo considerado mais um tipo ideal do que real. As fragilidades que apresentava prendiam-se com o facto de não considerar as influências exteriores à governação, agravado pelo reduzido número de intervenientes em todo o *policy process*, não criando interacções para além do Estado e respectivos funcionários, e pela *termination* surgir antes da *appraisal* (avaliação) (Howlett e Ramesh, 2003). Tal equivale dizer, que para o pensamento académico de então, a

⁵ Carácter material (benefícios tangíveis) e carácter simbólico (situa-se ao nível dos valores).

decision-making não seguiria necessariamente a sequência destes estádios. Por outro lado, exibia um carácter estanque na sequência cronológica das fases, tornando-o distinto do funcionamento real dos processos.

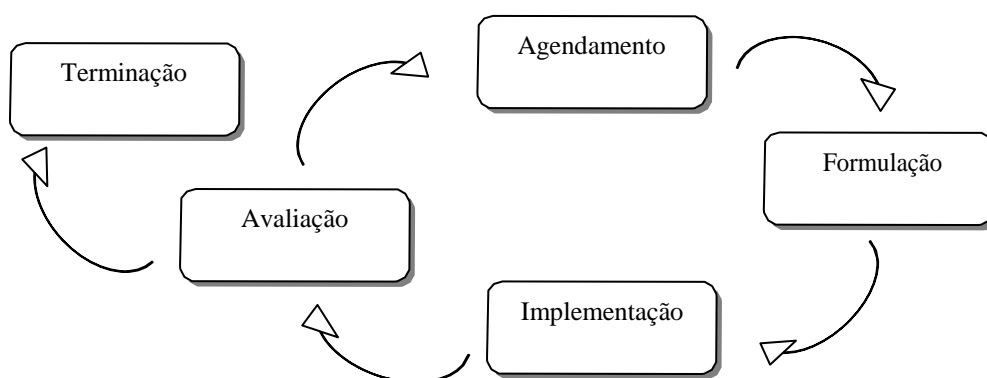
No entanto, este modelo nas décadas de sessenta e setenta do Século XX serviu de base a estudos políticos, na medida em que contribuiu para a organização e sistematização dos estudos sobre Políticas Públicas, tornando-se no ponto de partida para outras tipologias do *policy process*. Originalmente concebido numa óptica de ordem cronológica, passou depois para uma óptica de ciclo integrativo.

Nos anos sessenta, Charles O. Jones (1970) preocupado com a influência de muitos pensadores norte-americanos que actuavam em diferentes *lobbies* dos interesses explícitos da tomada de decisão, moldou e explicou a ideia que Políticas Públicas eram constituídas pelas seguintes etapas: *Incorporação na Agenda* ou *Agendamento*; *Produção de Soluções e Alternativas*; *Decisão*; *Implementação*; *Avaliação*; *Extinção do Programa*.

Este modelo cujo objecto era tornar o *Policy Process* mais dinâmico, com a interacção entre os diversos estágios, serve de base à visão de Fischer, Miller e Sidney (2007) que se vê acolhido no presente estudo.

Para Fischer, Miller e Sidney (2007) o *Process Policy* contemplava as seguintes fases: *agendamento, formulação, implementação e avaliação* (eventualmente levando à *terminação*).

Figura 1 – *Policy Process*



Fonte: Elaboração própria

- **Agendamento / Agenda-setting**

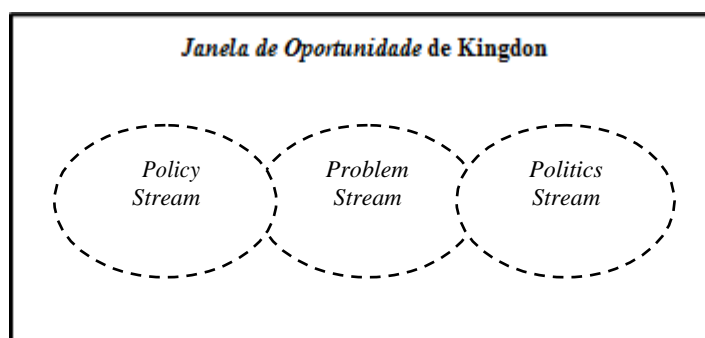
O agendamento, enquanto primeiro estágio do *policy-making*, traduz o reconhecimento de um problema⁶. O reconhecimento exige que um problema social tenha sido definido como tal e que a necessidade de intervenção do Estado tenha sido expressa (Fischer, Miller; Sidney, 2007, p. 45).

O reconhecimento do problema torna-se num elemento determinante para a definição da agenda⁷. O agendamento de um determinado problema assume a forma de um processo de estruturação da questão política em relação a possíveis estratégias e instrumentos que vão edificar o desenvolvimento de uma Política Pública nas restantes fases do *Policy Process*.

O modelo que mais se destacou para descrever a contingência do agendamento é o de Kingdon (1984) e dos fluxos múltiplos. Segundo o mesmo, a inclusão de um problema na agenda depende da combinação favorável de três fluxos: *policy stream* (consiste na formulação de alternativas ou propostas de política pública); *politics stream* (quando os acontecimentos políticos podem conduzir a um determinado tópico ou política a ser incluída ou excluída da agenda, isto é, a existência de propostas políticas viáveis); *problem stream* (corresponde à percepção que se tem do problema).

Justamente, a *janela de oportunidade* emerge quando os três fluxos, geralmente separados e independentes, se cruzam.

Figura 2 – *Janela de Oportunidade de Kingdon*



Fonte: Elaboração própria

⁶ Consiste na selecção do problema.

⁷ Segundo Kingdon (1984) a agenda é a lista de assuntos ou problemas a que os funcionários governamentais e as pessoas fora do governo têm em atenção num determinado momento.

Segundo Kingdon (1984) a abertura de uma *janela de oportunidade* “decorre da relação entre a sua origem (que pode ser relativa ao problema ou de cariz político) e o seu grau de institucionalização e de rotinização” (p. 176)⁸. É também determinada pela natureza do suporte público dado ao assunto em causa e pelas características dos actores que o promovem.

Os actores dentro e fora do governo procuram exercer influência sistematicamente e pressionar colectivamente o conteúdo da agenda, fazendo emergir, por antecipação, questões concretas ou temas, recorrendo muitas vezes à dramatização de um problema ou avançando mesmo com a própria definição do problema (Kingdon, 1984).

Assim, o agendamento potencia alguma ambiguidade, não apenas na percepção do problema político, mas também, como e quando esse problema é colocado na agenda de um governo e porque é que os outros problemas são excluídos da agenda.

Birkland (2001) acrescenta que as mudanças da percepção do problema também poderão influenciar a abertura de uma *janela de oportunidade*.

No entanto, a estruturação da questão política no agendamento é determinante para o desenvolvimento da Política Pública nas fases seguintes do *Policy Process*.

- ***Formulação e Decisão / Policy formulation e Decision making***

Na *formulação*, os problemas expressos e as propostas são transformadas em programas de governo. Esta fase inclui a definição de objectivos e a consideração de alternativas para as diferentes acções (Fischer; Miller; Sidney, 2007, pp. 48-51). É aqui que se deve reunir os peritos, os conhecedores do domínio para se estabelecerem, por forma a aumentar as probabilidades de equacionamento e propositura de soluções para os problemas identificados ou de alternativas que os possam prevenir ou minorar os seus efeitos.

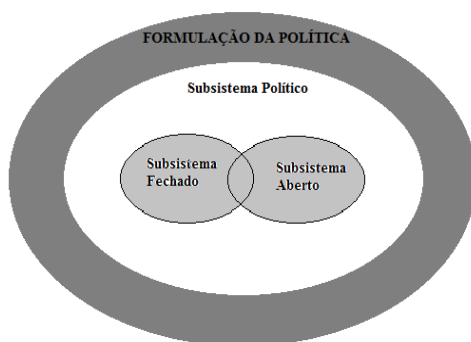
Para Howlett e Ramesh “este processo de definição, consideração e aceitação ou rejeição de opções é substância do segundo estágio no ciclo da Política Pública” (2003, p. 143), tornando-se determinante a percepção do limite das capacidades procedimentais

⁸ Existem conjunturas temporais que se podem traduzir em oportunidades para actores mobilizados poderem promover as soluções para o problema ou para lhes atribuírem notoriedade.

e das políticas de acção do Estado, pois a restrição de recursos ou as restrições da própria Lei tornam-se tão determinantes como a falta de apoio político.

De acordo com os autores, a estrutura do subsistema político pode afectar a capacidade do Estado desenvolver determinadas acções com vista à resolução de determinada problemática. Assim, o subsistema pode ter a capacidade de englobar novos actores para participar no processo e, como tal, absorver novas ideias. Idealmente, o subsistema deverá incluir abordagens e percepções de novos actores, assim como, dos velhos actores (num subsistema fechado a política permanece inalterada, com excepção dos seus meios). Contudo, a existência de subsistemas abertos é fundamental para novas alternativas pertinentes face aos objectivos já definidos na formulação da Política Pública (Howlett e Ramesh, 2003, p. 157), tal como se pode verificar na Figura 3.

Figura 3 – *Formulação da Política e subsistema*



Fonte: Elaboração própria

A tomada de *Decisão* ou *Decision making* compreende a recolha e processamento de informações e abarca a busca constante da resolução de conflitos entre actores públicos e privados, assim como, com os departamentos governamentais (Fischer; Miller; Sidney, pp. 48-51).

A *Decisão* no *Policy Process* assume um perfil mais político, na medida em que muitas das potenciais soluções para um determinado problema, devem ser seleccionadas e preparadas para execução (Howlett e Ramesh, 2003, p. 162) e porque a tomada de decisão irá implicar a assunção de custos para uns e benefícios para outros. Contudo, a componente técnica emerge, uma vez que se fazem escolhas e determina-se a forma de execução da Política Pública.

Nesta fase potencia-se a interacção entre o Estado e a Sociedade⁹. O Estado abarca o subsistema político no qual operam os tomadores de decisão ou *policy makers* (Howlett e Ramesh, 2003, p. 162), cujas decisões dependem do contexto no qual se inserem, tendo por vezes uma racionalidade limitada.

Da parte da Sociedade identificam-se as Redes de Políticas Públicas e de actores com elas relacionados, que ilustram cooperações mais ou menos estáveis ao longo do tempo, de maneira não hierarquizada. Destacam-se pela necessidade de reconhecimento uns dos outros (legitimidade), colocando recursos ao dispor da comunidade e partilhando normas, interesses e recursos das respectivas comunidades.

As Redes de Políticas Públicas têm vindo a desempenhar um papel cada vez mais preponderante no agendamento das Políticas Públicas, na decisão e na implementação da acção pública.

Tendo presente todos os estágios do *policy process*, destacam-se a *implementação* e *avaliação*, que servirão de suporte ao objecto do presente estudo.

1.2 Implementação de Políticas Públicas

A *Implementação* constitui-se como o processo que visa o cumprimento/effectivação da política pública no terreno, isto é, o que acontece entre o estabelecimento de uma aparente intenção por parte do governo em fazer algo, ou deixar de fazer alguma coisa, e o impacto final da acção (O´Toole, 2000, p. 266).

Efectivamente, a implementação é o que se passa após a produção de legislação ou a aprovação de uma orientação política e a sua concretização no terreno.

Na realidade, o processo ideal de implementação deverá incluir especificações dos detalhes do programa, alocação de recursos e decisões (O´Toole, 2000, p. 266).

Esta fase do *Policy Cycle* engloba ainda a monitorização da política, não apenas para garantir o cumprimento dos objectivos primeiros da mesma, do ponto de vista

⁹ Distinção entre *Iron Triangles* (consistem em comissões parlamentares e interesses organizados através de decisões que carregam ideias e objectivos políticos); *Sub-governments* e *Policy Communities* (partilham visões do mundo coerentes e objectivos políticos em torno de questões específicos).

cronológico, como também para verificar o seu desenvolvimento processual e para aferir da sua adequação ao nível dos meios e do ajustamento às linhas de objectivos.

No entanto, o estudo da implementação das Políticas Públicas tem feito evoluir o próprio conceito, desde uma abordagem mais rígida, até uma abordagem que reconhece a importância da adaptabilidade da política às diferentes realidades nas quais vai intervir e ao reconhecimento do papel dos actores na própria viabilização e adequação da política.

A evolução do conceito começa de forma mais estruturada com Sabatier (Hill e Hupe, 2002), que desenvolveu a abordagem *top-down* e positivista no âmbito da Teoria da Implementação. Recusavam, na sua génese, qualquer perspectiva adaptativa.

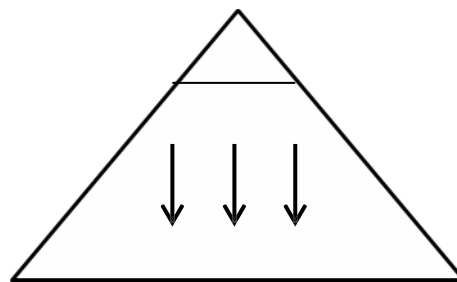
A orientação *top-down*¹⁰ concebe a ideia de que a implementação ocorre num sentido descendente, através de uma cadeia de elos, em que o foco incide na criação de estruturas, nos sistemas de controlo adequados aos objectivos fixados pelo topo, e em que os conceptores das Políticas Públicas possuem um bom conhecimento sobre as capacidades, os recursos e o sentido de compromisso dos próprios implementadores, isto é, à política corresponde um único estatuto ou orientação normativa (Sabatier, 1986, pp. 21-48).

Sabatier (1986, pp. 21-48) rejeita a inevitabilidade de uma implementação adaptativa, no seio da qual os grupos destinatários e os funcionários de base possam subverter os objectivos originais dos programas que concretizam as políticas.

Nesta abordagem, uma implementação bem-sucedida ocorria quando existisse um elevado consenso face aos objectivos e uma exigência de mudança marginal. É de sublinhar que os objectivos e os instrumentos de implementação da política pública seriam claramente definidos e a partir dos mesmos poder-se-ia medir o seu desempenho.

¹⁰ A orientação *top-down* insere-se na investigação de Políticas Públicas de primeira geração.

Figura 4 - *Abordagem top-down*



Fonte: *Elaboração própria*

Contudo, identificaram-se algumas fragilidades nesta abordagem, nomeadamente nos atrasos destinados a permitir a adaptação ou mesmo a modificação dos objectivos e dos modos locais de implementação (*strategic delay*), em que muitas vezes por questões políticas locais, interesses organizados, a rigidez dos procedimentos torna a política pública obsoleta porque simplesmente não respeita a diversidade dos contextos locais (Goggin, Bowman, Lester e O'Toole, 1990).

No entanto, esta limitação veio a ser posteriormente ultrapassada também pelo próprio Sabatier.

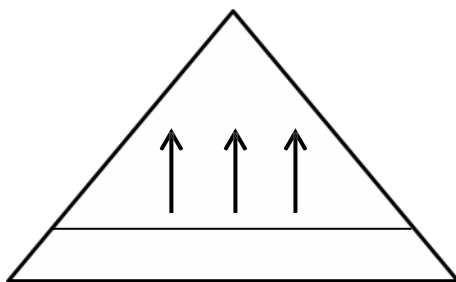
Os estudos de implementação a partir da perspectiva *top-down* foram cada vez mais desafiados por motivos analíticos e pelas suas implicações normativas, visto que a execução não foi apropriadamente descrita como uma cadeia hierárquica de acção que levava directamente de uma decisão do centro para a implementação no terreno.

Como oposição, a abordagem ***bottom-up***¹¹, iniciada por Lipsky, tinha uma orientação construtivista, sublinhando o papel dos *street level bureaucrats* como elementos condicionadores da forma como a política pública se “encontrava” com o território, actores e processos que nele emergem (Lipsky, 1980; Howlett & Ramesh, 2003, p. 190).

A abordagem *bottom-up* desloca a perspectiva de análise para a base, isto é, para os funcionários que implementam as Políticas Públicas nas zonas de contacto com os destinatários e que podem até estar colocados no terreno de actuação. Reconhece que o resultado da implementação resulta da interacção dos diferentes actores e programas, assim como, das redes ou *policy networks*, enquanto modo eficaz de governança nas sociedades modernas (Fischer; Miller; Sidney, 2007).

¹¹ A orientação *bottom-up* insere-se na investigação de Políticas Públicas de segunda geração.

Figura 5 - *Abordagem bottom-up*



Fonte: Elaboração própria

Contudo, Lipsky (1980) identifica um paradoxo no quadro de trabalho no terreno em que, por um lado, os funcionários sentem-se oprimidos pela burocracia do seu trabalho, por outro, assumem razoável autonomia e liberdade discricionária, sendo que a implementação vai depender dos *street level workers*, e do respectivo sentido de missão, de compromisso e de efectivação das ideias relativas à política, assim como, dos objectivos.

Deste modo, as decisões, as rotinas e as alternativas que os funcionários criam ao lidar com as incertezas e as pressões a que são sujeitos no exercício do seu trabalho, passam a fundir as Políticas Públicas com as dinâmicas locais, o que aconselha o desenvolvimento de redes e de complementaridades no terreno.

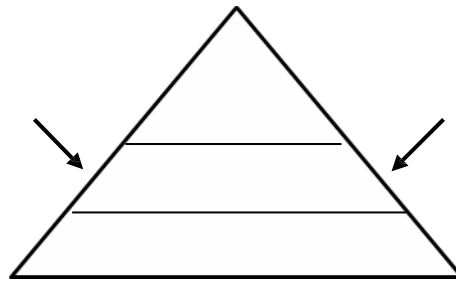
Neste seguimento, surgem mais duas abordagens que merecem referência, a abordagem que incide sobre a **estrutura intermédia (middle range)**¹² das organizações que levam a cabo a concretização das Políticas Públicas e uma quarta abordagem que reflecte a importância das **redes e dos actores e factores múltiplos**¹³ (*multi-actor / multi-factor*) envolvidos na implementação de uma política pública (Hill & Hupe, 2006), que remete para uma perspectiva de contexto e de proximidade com o meio no qual a política pública será implementada.

A terceira abordagem atribui à estrutura intermédia das organizações a importância da concretização das Políticas Públicas (Cardim, 2006), e coloca ênfase sobre as questões que afectam a aceitação ou a rejeição da informação, das mensagens e das orientações entre os diferentes níveis do aparelho governativo, sendo que posiciona a implementação exclusivamente como uma questão de negociação e de comunicação.

¹² Insere-se na investigação de Políticas Públicas de terceira geração.

¹³ Insere-se na investigação de Políticas Públicas de quarta geração.

Figura 6 - *Middle Range*



Fonte: Elaboração própria

Justamente, foi a partir de toda a discussão em torno do conceito de *implementação* que surge a perspectiva da *importância das redes e dos múltiplos actores e factores* envolvidos na implementação de uma política pública, realçada por O'Toole (Hill & Hupe, 2006) e que introduz manifestamente o conceito de ***territorialização***.

- **Territorialização**

O estudo da implementação de Políticas Públicas, não pode ignorar o conceito (e a sua concretização) de território, enquanto espaço portador de capital cultural e de construção política e social (Davoudi et al, 2009).

As Políticas Públicas devem ser constantemente revistas, controladas, modificadas e por vezes terminadas. De facto, o processo de reformulação, implementação, avaliação e adaptação é constante pois as Políticas Públicas não se desenvolvem como etapas cronologicamente sequenciais e estanques, dado que são adoptadas num espaço político diversificado e sofrem influências que determinam ajustamentos e reformulações, quer no seu conteúdo, quer no seu desenho processual e procedimental.

Segundo Jones (Fischer; Miller; Sidney, 2007), “as Políticas Públicas concebem-se numa lógica de *problem solving*”. No entanto, uma política vai para além da simples resolução de um problema, pois embora não estabeleça uma ordem local, cria condições a partir das quais a sociedade / os actores podem tentar desenvolver estratégias para

resolver o problema. Um problema pode assim ver-se redefinido de acordo com os diferentes actores e com a dinâmica económica e social verificada.

Deste modo, a ideia *top-down*, em que o decisor determina “*o quê, quem, como*”, deixa de ter exacta correspondência, uma vez que a resolução de problemas faz-se na sociedade, no conflito de interesses, em que os diferentes actores sociopolíticos podem solucionar os problemas, chegar a um ponto de consenso em torno de determinada problemática. Desenhar a Política Pública, nesta lógica, corresponde à integração dos três elementos: esfera política (níveis nacional, municipal, local), com a confrontação de ideias para influência de uma tomada de decisão e, finalmente, a elaboração de um programa de acção. Esta perspectiva acolhe também os modelos de governação multi nível, nomeadamente no que concerne os níveis supra nacional, nacional e sub nacional e seus processos de inter-relação e de adequação.

É através desta visão que O’Toole (Hill & Hupe, 2006) encara a implementação em contextos de rede, em que a cooperação assume um papel primordial.

A abordagem *multi-actor / multi-factor* posiciona-se numa relação interdisciplinar, num quadro de colaboração entre os vários actores, de modernização dos processos interorganizacionais e de questões relativas às redes relacionais. Consequentemente, potencia-se a introdução de factores como, a inovação, a aprendizagem política, a negociação.

Manifestamente, os *street level bureaucrats* assumem uma importância que é determinante para o processo de implementação da Política Pública, na medida em que a interacção entre os mesmos e os cidadãos se desenrola significativamente (mas não unicamente) nos contextos locais, e assim a política pública torna-se cultural e socialmente “legitimada” face ao interesse dos seus destinatários.

Deste modo, a implementação é um processo de acompanhamento e de monitorização constante e a sua aplicabilidade é localizada e contextualizada.

A proximidade do processo de implementação dos seus destinatários remete para a ideia de utilidade e relevância da política pública, correspondendo a respostas flexíveis para as novas exigências sociais. Soma-se a estes elementos o facto de se conseguir potenciar uma relação inovadora entre o Estado, a iniciativa privada, e a sociedade civil, num

quadro de participação e envolvimento dos interessados, enquadrados e organizados em grupos / instituições.

Coloca-se então a questão de entender o conceito de territorialização, percebendo-o na relação com a implementação de políticas públicas que, de formulação central, são confrontadas na sua aplicação final com diferentes contextos e territórios.

Acolhida no âmbito do processo político, nomeadamente na fase da implementação das políticas públicas, a territorialização emerge como momento de encontro entre movimentos *top-down* e *bottom-up*, abrindo margem à emergência de novas oportunidades de agendamento e de *policy design*, e à participação de novos actores de perfil e tipologia diferentes (Davoudi, 2009). Enquanto espaço construído e em construção, a Territorialização permite o acolhimento de expressões da governação central apenas na exacta medida em que estas se flexibilizem face às *idiossincrasias* dos contextos destinatários.

De facto, o desafio das novas gerações de políticas, nomeadamente, das chamadas políticas sociais, coloca a necessidade de emergência de respostas flexíveis e atentas às novas exigências sociais.

Aquelas políticas colocam-se no eixo de mais e melhores soluções encontradas a partir de uma relação inovadora entre o estado, a iniciativa privada, e a sociedade civil orientada para a prossecução de resultados, num quadro de participação e envolvimento dos interessados, enquadrados e organizados em grupos, instituições.

Neste cenário, emergem Quadros de *Governance*, enquanto conjunto de diferentes formas de relação entre o estado, o mercado e a sociedade civil na iniciativa e na condução da acção colectiva. Traduzem uma actuação em paradigmas de trabalho baseados em práticas de coordenação e colaboração que se constituem como factores de promoção da eficácia dos sistemas e como factores para a partilha de uma lógica comum de desempenho, com vista à convergência.

Esta proximidade com os destinatários da política pública fomenta, segundo Davoudi (2009), um novo paradigma social, uma vez que as populações são mobilizadas para o reforço das relações entre estratégia económica e as políticas sociais, originando uma maior eficácia nas respostas às necessidades locais.

Deste modo, surge um processo de implementação mais transparente relativamente aos seus objectivos e destinatários, uma maior proximidade entre a formulação, a implementação e a avaliação, com efeitos directos na compreensão das políticas e no desenvolvimento de processos de monitorização por parte dos cidadãos e uma maior responsabilidade social / pública (*Public Accountability*).

Da conjugação destes factores resulta o conceito de *governança*, isto é, a ideia que a eficácia da tomada de decisão é dependente de um conjunto de actores e que existe agregação de interesses.

Perante isto, pode-se assumir que os programas públicos são suportados pela transparência e acessibilidade dos cidadãos (dispõem de objectivos e intenções claros, assim como, meios, condições e formas de acesso, dos prazos, dos resultados; informação actualizada, representando um modelo de proximidade) e permite a incorporação do programa e do sentido das intenções ao longo da cadeia de agentes, simplificando o itinerário do processo produtivo e da explicação e modo de acesso¹⁴ (real utilidade, objectivos e responsabilidade).

1.3 Avaliação nas Políticas Públicas

A *avaliação*¹⁵ é uma fase contínua e fundamental no *Policy Process* pelo que não pode ser estanque, devendo ocorrer ao longo de toda a implementação, uma vez que permite recolher indicadores [de recursos (*input*)¹⁶, de realização (*output*)¹⁷, de resultados (*outcomes*)¹⁸ e de impacto (*outreach*)¹⁹] (Cardim, 2006), interacções sobre os resultados, os seus impactos e a sua sustentabilidade enquanto processo que leva a modificações estruturais que terão impacto sobre a eficiência do processo de implementação.

¹⁴ Utilidade, objectivos e responsabilidade associados à Política Pública ou programa político.

¹⁵ Na Era da Revolução Industrial, a necessidade de *avaliação* ganha dimensão nomeadamente na década de trinta do Século XX através de Henry Ford com a produção em massa e em cadeia que fez com que existisse necessidade de qualificar o resultado. É na indústria que os primeiros modelos são instituídos, através de modelos que tinham em mente a qualidade. A ideia de não se poder responsabilizar os indivíduos fez com que se objectivasse a produção em massa (incidia sobre o produto), o que apenas se conseguia através de modelos de qualidade. Contudo, rapidamente se transformou numa avaliação de desempenho e como tal, nos anos cinquenta e sessenta o processo de avaliação é também transportado para a dimensão das Políticas Públicas, isto é, começou-se a avaliar o desempenho do Estado.

¹⁶ Remete para o orçamento atribuído ao nível da intervenção.

¹⁷ Consiste na actividade em si.

¹⁸ Consiste no efeito directo que a intervenção tem nos destinatários / cidadãos.

¹⁹ São as consequências da intervenção que vão além dos efeitos imediatos nos destinatários da Política Pública.

Assim, a avaliação não está associada apenas com a fase final do processo político que termina com o encerramento da política pública ou com a sua reformulação com base na modificação da percepção do problema em agenda. Em simultâneo, incide sobre os resultados pretendidos e as consequências não intencionais da política, sendo aplicada ao processo de decisão enquanto um todo e com diferentes perspectivas cronológicas (*ex ante*, *on going*, *ex post*)²⁰ (Fischer; Miller; Sidney, 2007).

Deste modo, a avaliação permite a compreensão / análise das realizações e efeitos da política pública agendada, o seu impacto nos destinatários da medida, define uma estratégia para responder aos problemas e /ou necessidades da população alvo (eficácia do programa e das recomendações para corrigir as ineficácias, benefícios reais para a população alvo), e deve ter correspondência aos diferentes níveis do programa, entre objectivos, prioridades estabelecidas e recursos afectados (Cardim, 2006).

Segundo Cardim (2006) nesta fase do *Policy Process* assumem-se algumas concepções que serão determinantes para a efectivação da política. Deste modo, destacam-se alguns conceitos que constituirão todo o processo de avaliação. A *relevância do problema*, na medida em que se verifica se a política vai efectivamente responder às necessidades dos seus destinatários, a *pertinência* da acção que visa atenuar as necessidades, a *coerência* da aplicabilidade da política, tendo em conta a convergência entre a estratégia adoptada e os meios necessários, a *eficiência* na obtenção de resultados, tendo em conta a relação custos/benefícios e a afectação e racionalidade dos recursos utilizados²¹, a *eficácia* e a *utilidade* da política junto das necessidades que deverá atenuar, assim como, a *sustentabilidade* da mesma.

Em relação à metodologia, se todos os autores e avaliadores reconhecem à metodologia um lugar central na avaliação, eles dividem-se sobre as suas funções e sobre os impactos na avaliação. Segundo, Howlett e Ramesh (2003), a não existência de um referencial substantivo que seja aceite no campo científico, torna os resultados da avaliação ambíguos, ou seja, não são absolutos e definitivos, podendo ser sempre alvo de contestação.

²⁰ A avaliação é uma reconstrução *a posteriori* dos processos *ex-ante* (quais as normas que deveriam ser seguidas de modo a resolver o problema), *ex-post* (ver quais foram os efeitos da Política Pública no ambiente no qual deveria intervir), *ongoing* (durante todo o processo de implementação).

²¹ A avaliação do desempenho-eficiência, a eficiência dos recursos-realizações.

Portugal pode servir como um bom exemplo para clarificar esta afirmação, uma vez que a avaliação pode não ser sistematizada e não possuir o mesmo valor que nos países do norte da Europa. Muitas são as vezes em que a avaliação surge como justificação política para uma alternativa na tomada de decisão. Portanto, a avaliação de Políticas Públicas engloba-se dentro de uma estratégia de reforma, de uma intervenção governativa, o que faz com que seja nos momentos de reforma que exista maior produção de avaliação²².

O uso da avaliação pelos decisores nem sempre corresponde à sua finalidade. A dificuldade da avaliação surge relacionada com a complexidade dos seus efeitos tanto nas suas consequências como na monitorização dos seus parâmetros²³.

Em todo o caso, a avaliação de Políticas Públicas é constitutiva pelo próprio processo de formulação das mesmas, e ainda que em Portugal a sua sistematização não seja tão óbvia, os seus contributos para a maximização dos recursos, sempre escassos, e o enfoque nos objectivos fazem da avaliação um meio fundamental para que o Estado crie as condições necessárias para a resolução de problemas sociais.

Friedberg (1993) considera que uma política pública tem como denominador comum ser “sectorial”, estabelecendo uma ordem local de espaço interorganizacional. É uma construção política ao nível autónomo, mediante o que se opera, serve de regulamentação dos conflitos entre interesses organizados e garante a articulação e o ajustamento dos seus interesses e objectivos individuais a par dos interesses e objectivos colectivos.

Assim, a importância da avaliação ao longo do processo do *Policy Process* advém do facto das Políticas Públicas terem objectivos contraditórios (justificações implícitas e explícitas) e por servirem de suporte a uma grande diversidade de actores. Uma análise *a posteriori* não capta a dinâmica da política, pois a sua base é um território temporal, de ajustamento constante de interesses e actores. Uma vez que a política é dinâmica e que a cada etapa pode ter novos intervenientes, a avaliação deverá também conter a perspectiva *ongoing*.

²² Políticas Públicas como instrumentos políticos de validação governativa.

²³ A complexidade da realidade social.

O plano de actividades da avaliação inclui programas de planeamento, monitorização da implementação e avaliação da utilidade do programa (Freeman et al, 1989: 47) e, como tal, a avaliação deve, nomeadamente, considerar o contexto de implementação do programa.

- ***Policy Learning***

O processo de avaliação *ongoing* permite a angariação e a reflexão sobre as lições da experiência, viabilizando a incorporação de elementos do *policy learning*.

Para Birkland (2001), este conceito está ligado à criação de sistemas de armazenamento e divulgação de informações que servirão ao desenvolvimento de melhores políticas públicas, uma vez que as falhas que lhes são inerentes induzem a uma mudança/readaptação ao longo do processo de implementação, tornando assim a interacção com os agentes envolvidos fundamental para o referido processo (p.190).

Neste sentido, analisar a implementação da política pública, obriga a perceber como é que em diferentes territórios se desenvolvem percepções diferentes e concretizações diversas entre si e face à sua formulação inicial.

Daqui decorre a importância da avaliação, não apenas da concepção da medida e da estratégia do programa, nomeadamente nas motivações da intervenção²⁴, das realizações e efeitos do programa de intervenção definido, mas também do impacto global nos destinatários da política pública²⁵.

Esta avaliação potencia a existência de um entendimento adequado ao nível das motivações da intervenção, promovendo a confrontação da estratégia à realidade, e como tal, a resposta aos problemas e/ou necessidades dos destinatários. A avaliação da qualidade da formulação dos objectivos e da mobilização das lições da experiência, isto é, a prestação de contas nos compromissos assumidos, a definição das prioridades de intervenção, delinear-se o itinerário temporal viável, ter em consideração experiências anteriores e a mobilização de todos os *stakeholders*, visa a comprovação da

²⁴ Relevância do diagnóstico, resposta aos problemas e correspondência da estratégia com a realidade, formulação dos objectivos e mobilização das lições da experiência (pertinência, exequibilidade da estratégia).

²⁵ Sustentabilidade dos resultados e dos impactos do programa definido, ou seja, dos benefícios para os destinatários da medida.

correspondência aos diferentes níveis do programa, entre objectivos, prioridades e recursos, promovendo a avaliação da efectiva concretização da estratégica e a sua inserção no contexto (Cardim, 2006).

Sendo as Políticas Públicas constantemente revistas, fiscalizadas e modificadas está sempre inerente ao processo de reformulação, implementação, avaliação e adaptação, o que faz com que não se desenvolvam em vácuo, uma vez que são adoptadas num espaço político cheio com vários intervenientes / actores (Fischer; Miller; Sidney, 2007).

Birkland (2001) atribui particular relevância às preocupações que se devem ter relativamente à viabilidade das intervenções políticas ou projectos de implementação.

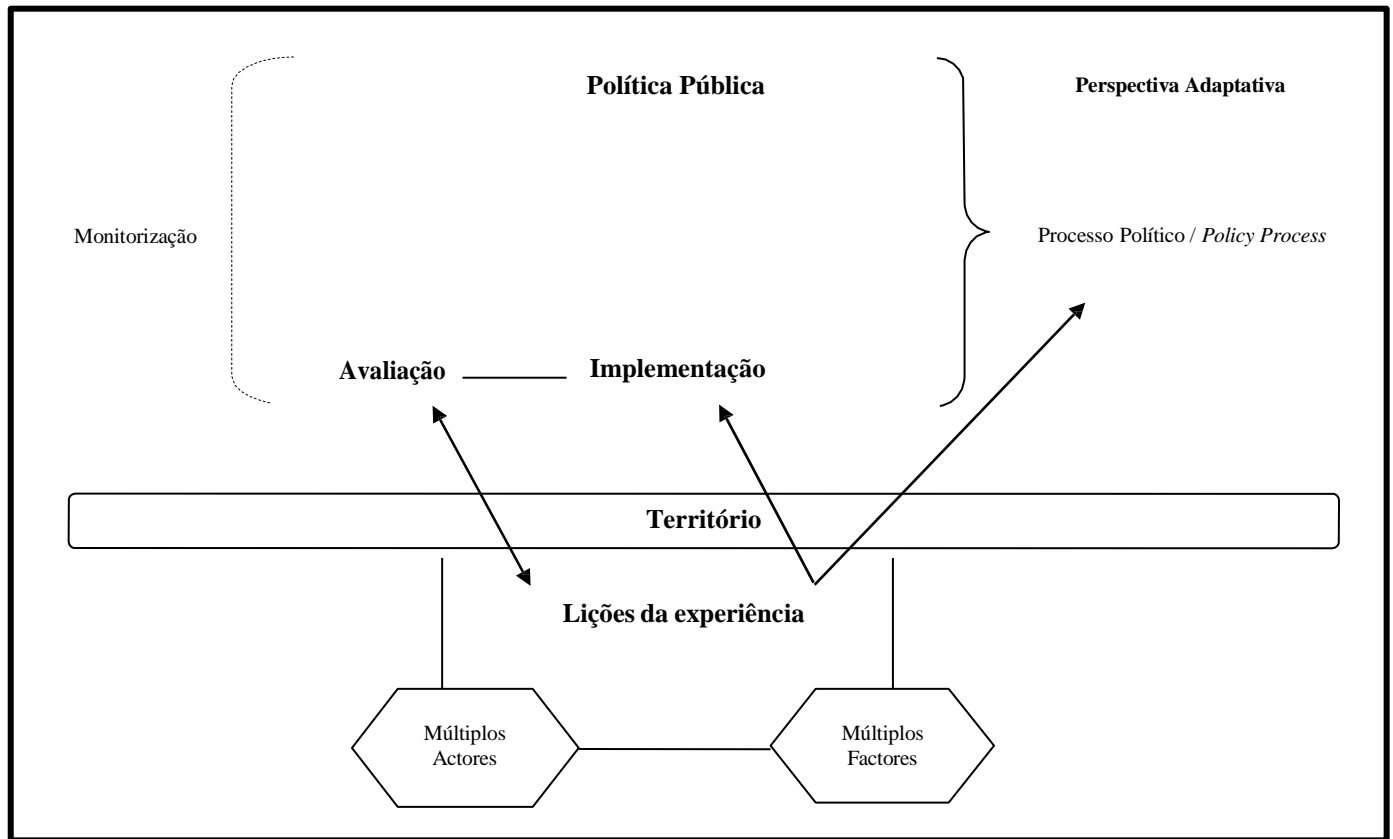
As lições da experiência envolvem uma aprendizagem sobre a construção social de uma política ou de um programa. Esse tipo de aprendizagem vai para além de simples ajustes na gestão do programa político. Indo ao âmago do problema poder-se-ão rever as atitudes para com as metas estipuladas inicialmente e, como tal, a natureza e adequação da própria acção governamental.

Justamente, esta aprendizagem pode resultar num melhor entendimento da teoria subjacente de um determinado problema público, levando a melhores respostas políticas.

A evidência social vai permitir aprender sobre causas dos problemas e da eficácia da intervenção política com base nesses problemas. Os indicadores que se reconhecem podem envolver a redefinição da política ao ponto de justificar alterações nos objectivos propostos em prol da adequabilidade à realidade (p. 276).

Deste modo, quando existe um *feedback* sobre o processo de implementação, poder-se-ão operar alterações na política que visem melhorar o seu desempenho, e isso sugere que a aprendizagem aconteceu e que foi um sucesso, como explicitado na Figura 7.

Figura 7 – Agregação das redes e múltiplos actores e factores, avaliação, territorialização e *policy learning*



Fonte: Elaboração própria

- **Terminação**

A terminação é a última fase do *Policy Cycle*, que poderá ser incluída na avaliação. Como tem sido constatado através do presente estudo, a formulação de uma política pública deve ser avaliada a partir dos objectivos pretendidos e os impactos da mesma constituem o ponto de partida para a sua avaliação. No entanto, a avaliação não espelha a fase final do *Policy Process*, que termina com o encerramento da política pública ou com a sua reformulação com base na modificação da percepção do problema na agenda (Fischer; Miller; Sidney, 2007).

2. O ESTADO SOCIAL

2.1 Estado-Providência

O conceito de Estado-Providência advém de um conjunto factores históricos e de mudanças que importa contextualizar para se compreender o conceito tal qual se apresenta hoje em dia.

A decadência das sociedades medievais no Ocidente fomentou a centralização do poder nos soberanos, com o intuito de defender a ideia de segurança e justiça. (Rosavallon, 1984 in Carmo, 2011).

Contudo, para Max Weber “o aparelho que serviu de suporte ao Estado Protector era de pequena dimensão, com uma organização difusa e com um sistema de decisão pouco profissionalizado” (Carmo, 2011, p. 127).

Esta estrutura revelou-se insuficiente em plena Revolução Industrial, face aos problemas económicos e sociais (Carmo, 2011, p.127) que a mesma gerou associado a um aumento significativo das incertezas sociais. Deste modo, e com o objectivo de atenuar essas incertezas sociais, o Estado começou a assumir respostas através da provisão directa de bens e serviços e da assunção de funções de regulação e intervenção no quotidiano dos cidadãos.

Contudo, a ascensão da intervenção do Estado variava mediante os contextos nacionais.

O conceito ou expressão de Estado-Providência “surge na França do segundo império²⁶, criada por pensadores liberais hostis ao aumento das atribuições do Estado, mas igualmente críticos em relação a uma filosofia individualista demasiado radical” (Rosavallon, 1984, p. 111 in Carmo, 2011, p. 139). Em França a resposta do Estado às dificuldades que a camada mais desfavorecida dos cidadãos enfrentava, consistia numa assistência residual, isto é, no fornecimento de recursos a esses cidadãos (Laurent, 1865, citado por Rosavallon, 1992, in Mozzicafredo, 1997).

No entanto, Carmo (2011) defende que a construção do modelo de Estado-Providência está alicerçado em três grandes pilares, em que o primeiro remete para o Estado Social na Alemanha das décadas de 1870 e 1880 através de Bismark e em resposta à pressão exercida pelo movimento trabalhista alemão, assim como, à acção de grupos académicos e políticos, os quais exigiam a intervenção do Estado face às fragilidades económicas e sociais que constrangiam os operários de então (p. 140)²⁷.

²⁶ O segundo império francês remonta aos anos de 1852 a 1870, entre a Segunda República e a Terceira República, e foi implantado por Napoleão III.

²⁷ A estruturação do Estado-Providência foi influenciado ao longo da História por algumas perspectivas, como é o caso da perspectiva liberal (Século XV até à Revolução Industrial que teve início no Século XVIII) e alicerçada pelo pensamento de Adam Smith e a perspectiva marxista (surge no Século XIX em plena Revolução Industrial) e amplamente suportada pelo pensamento de Karl Marx.

O primeiro terço do Século XX foi marcado pela criação os esquemas básicos de Segurança Social, através do desenho de seguros de acidente de trabalho, seguros de doença, seguros de velhice-invalidez e seguros de desemprego nas principais cidades industrializadas da Europa (Mozzicafredo, 1997).

Justamente a partir do fim da I Grande Guerra, culminante com o *crash* bolsista e a Grande Depressão de 1929, nos Estados Unidos, que se identifica o segundo pilar de estruturação do Estado-Providência segundo Carmo (2011), consubstancia-se nomeadamente através da política *New Deal* que pretendia combater a depressão da década de trinta que tinha no seu âmago uma elevada taxa de desemprego. Os ideais defendidos por John Maynard Keynes, um economista britânico, e que consistiam na intervenção do Estado com políticas fiscais e através de investimento público só na fase baixa do ciclo económico, para gerar emprego²⁸, serviram de base às medidas levadas a cabo pelo presidente Franklin Roosevelt.

Por fim, o terceiro pilar segundo Carmo (2011) remonta à Inglaterra do Estado de Bem-Estar. Foi no decorrer da Segunda Guerra Mundial que surge o relatório *Social Insurance and Allied Services*, publicado em 1942 por William Beveridge e que lançou as bases para os sistemas de Segurança Social (p.141). Deste modo, o objectivo seria compensar também as volatilidades do mercado na medida em que o Estado intervia para garantir segurança aos rendimentos regulares dos cidadãos nomeadamente em situações de fragilidade social, isto é, velhice, doença, desemprego e invalidez.

Inversamente, os choques petrolíferos na década de setenta²⁹ fizeram despontar uma perspectiva mais neoconservadora face à importância da intervenção do Estado na vida dos cidadãos. Esta crise alimenta novas concepções do Estado-Providência, afastando a perspectiva meramente assistencialista e abraçando a ideia que a assistência estaria associada a um sistema de trocas, isto é, os direitos eram possíveis mediante a existência de obrigações.

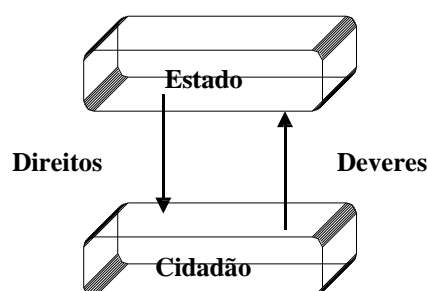
²⁸ Para Keynes o desemprego estava ligado à insuficiência do investimento e, como tal, o Estado teria a obrigação de intervir através da política de despesa pública e da política orçamental (Mozzicafredo, 1997).

²⁹ Primeiro choque petrolífero ocorre em 1973 com a guerra Israelo-Árabe e o segundo choque petrolífero dá-se em 1979 com a revolução fundamentalista no Irão, que levou ao corte da distribuição de petróleo sendo este o segundo maior produtor mundial deste recurso.

Em virtude de todos os factores supra referidos, e segundo Mozzicafredo (1997), “nos últimos anos assistiu-se a uma renovação dos estudos sobre o Estado, enquanto actor social e reorganizador das sociedades” (p. 2). Na verdade, e perante o crescente desemprego e exclusão social, fenómenos que constroem as sociedades europeias actualmente e com a dificuldade em manter um crescimento económico sustentável, o papel do Estado-Providência sofre pressões relativas à sua redefinição, não só para o tornar eficaz e sustentado, mas também alicerçado na negociação com os actores sociais.

Mantendo na base as funções de raiz desde a sua institucionalização, o desafio é sustentar o sistema de segurança social universal e centralizado, em que os apoios sociais assumem a forma de benefícios sociais e monetários directos ou indirectos para cidadãos socialmente vulneráveis, tentando dualizar com a regulação e estímulo à actividade económica de forma sustentável para criar condições de inserção social dos cidadãos.

Figura 8 – *Modelo de Estado-Providência contemporâneo*



Fonte: Elaboração própria

Contudo, é fundamental perceber que independentemente das oscilações que as sociedades têm sofrido ao longo dos dois últimos séculos, o “Estado-Providência tem contribuído pela acção política para uma relativa alteração da estratificação social nas sociedades não apenas naquilo que Marshall denominou a lógica da cidadania e a promoção da igualdade de oportunidades, mas sobretudo reorganizando as relações sociais e a situação social dos indivíduos” (Mozzicafredo, 1997, p. 7).

2.2 Políticas Sociais

- **Europa**

As políticas públicas que se inserem nas políticas sociais visam a promoção da redistribuição dos recursos, a gestão dos riscos sociais e a promoção da inclusão social, de modo a garantirem o bem-estar colectivo, evitando problemas sociais que derivem da pobreza e da exclusão social (Pereirinha, 2008, p.21).

Com a evolução do projecto europeu desde 1958 e face aos sucessivos alargamentos e desafios económicos e sociais que têm constrangido a sustentabilidade do *Modelo Social Europeu*³⁰ ao longo dos anos, têm-se preconizado um conjunto de políticas públicas de forma a promover os direitos individuais, da livre negociação colectiva, da economia de mercado e que enalteçam iguais oportunidades para todos os indivíduos, assim como a protecção social e a solidariedade nos Estados-membros³¹.

Importa referir, que no ano de 2007 teve início o **Programa Progress**, cuja execução deveria culminar no ano de 2013. O programa tinha como foco fomentar e acompanhar o desenho e implementação de políticas públicas nos Estados-membros em cinco áreas, designadamente: emprego, inclusão e protecção sociais, condições de trabalho, não discriminação e igualdade de género (Carmo, p. 201).

Paralelamente o **Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN)** com o objectivo de implementar uma política comunitária de coesão económica e social também para os anos de 2007 a 2013 alicerçada na atribuição do Fundo de Coesão e dos Fundos Estruturais (FSE e FEDER)³².

Contudo, o ano de 2010³³ foi marcado pelo impacto negativo da crise económica e financeira na vida dos cidadãos europeus, representando um revés para a estratégia de combate à pobreza e exclusão social europeia.

³⁰Na sua essência o Modelo Social Europeu apresentava três variáveis que o agudizar da crise económica e financeira obrigou a repensar: elevadas taxas de emprego, finanças públicas equilibradas sem défices superiores a 3% e fraca desigualdade social, atribuindo um importante papel à negociação colectiva.

³¹ Consultar as Políticas Públicas Europeias no Quadro 1. do Anexo I.

³² A estratégia do QREN visa a concretização de três grandes agendas temáticas, nomeadamente a *Agenda Operacional para o Potencial Humano*, a *Agenda Operacional para os Factores de Competitividade* e a *Agenda Operacional para a Valorização do Território*.

³³ No ano de 2010 comemorou-se também o *Ano Europeu do Combate à Pobreza e Exclusão Social*.

Neste seguimento e fruto do fracasso da execução da Estratégia de Lisboa 2000-2010 define-se a **Estratégia Europa 2020**, na qual se pretende promover uma economia inteligente, sustentável e inclusiva que esteja alicerçada no crescimento económico sustentável, no aumento da taxa de empregabilidade e da coesão social (Carmo, p. 202), sendo neste contexto que emerge o *Quadro Comunitário de Apoio 2014-2020* designado por **Quadro Estratégico Comum (QEC)** – veio substituir o Quadro de Referência Estratégia Nacional (QREN 2007-2013) que contempla programas de apoio à inovação e empreendedorismo.

- **Portugal**

Sistema de Segurança Social em Portugal

O sistema de Segurança Social em Portugal passou por múltiplas fases de desenvolvimento desde o século XV até aos dias de hoje.

A protecção de indivíduos que se encontravam em situações de maior vulnerabilidade social começou a ganhar destaque, nomeadamente para os monarcas e para a Igreja Católica que desde o Renascimento actuaram no combate à pobreza e à exclusão. Neste seguimento, os quadros 2. e 3. do Anexo I destacarão as principais fases de evolução do sistema de Segurança Social tal qual o conhecemos.

É no século XX que a matriz do sistema de Segurança Social começa a ganhar forma. O Estado numa abordagem de desenho e implementação de políticas públicas, lançou as bases de intervenção a nível local.

Seguindo os modelos europeus, a Lei n.º 1 884, de 16 de Março de 1935 lançou a estrutura para a criação de um sistema de seguros sociais obrigatórios e criou os pilares do actual sistema de Segurança Social. Baseado numa lógica de tornar a cidadania portuguesa mais solidária durante a Primeira República e o Estado Novo e culminando com o Estado Democrático a partir de 1974, no qual o próprio Estado deverá ser garantia de equidade entre os todos os cidadãos, facultando as estruturas basilares na vida de cada um para o exercício de uma cidadania plena.

Políticas Activas de Emprego e Inserção

Na segunda década do século XXI, Portugal tem sustentado as suas políticas activas de emprego e inserção em programas europeus, nomeadamente no **Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN)**³⁴, sendo os fundos comunitários têm representado um enorme contributo para a sustentabilidade do sistema de segurança social e para as acções de valorização e empregabilidade dos cidadãos. A crescente taxa de desemprego, reflexo das medidas de austeridade que têm constrangido Portugal desde 2010³⁵ veio pressionar a necessidade de intervenção pública, por um lado, sem contudo se ter verificado contrapartida no espaço da agenda e da acção política. De facto, não tem sido visível o reforço da iniciativa política no sentido da formulação de novas e adequadas estratégias de prevenção e de actuação efectiva nas áreas da empregabilidade, da qualificação profissional ajustada às necessidades do país e da protecção social.

Contudo, o desenho de políticas activas de emprego e inserção têm sido complementadas com programas nacionais que visam atenuar a elevada taxa de desemprego que tem vindo a evoluir negativamente desde o ano de 2010, designadamente o **Programa de Emergência Social (PES)**³⁶, cujos objectivos se centram na capacitação e promoção de competências sociais e colectivas; prevenção da duplicação de respostas sociais e participação de uma rede nacional de solidariedade no desenho e implementação de políticas públicas. Os programas sociais consagrados no PES encontram-se sob a forma de *Iniciativas Emblemáticas no Plano Nacional de Reformas 2012 (PNR)* das quais se destacam:

- medidas de melhoria de rendimentos (garantia de recursos mínimos);
- medidas de integração socioprofissional (para indivíduos com mais dificuldade de acesso ao mercado de trabalho - *Estimulo 2012*³⁷ que consiste no financiamento a empresas na contratação e formação a desempregados dos Institutos de Emprego e Formação Profissional (IEFP) à mais de seis meses);

³⁴ Consiste na aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal para 2007 a 2013.

³⁵ Primeiro com aplicação de três versões do PEC (Programa de Estabilidade e Crescimento) seguidas do pedido de resgate internacional (Memorando de Entendimento consignado com a Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional) e consequente implementação de medidas estruturais para equilibrar as finanças públicas durante um período de três anos.

³⁶ Com início em Outubro de 2011.

³⁷ Actualmente *Medida Estimulo 2014*

- *programa Vida Activa* que visa a formação a desempregados;
- *programa Impulso Jovem* que consiste na criação de medidas de incentivo ao emprego jovem³⁸;
- incentivo, educação, qualificação e empreendedorismo de desempregados e beneficiários do RSI (através de Contratos Empregos Inserção, Microcrédito).

Importa referir também o **Acordo Tripartido de Concertação Social** entre o Governo e os parceiros sociais no ano de 2012, no qual foi consignado o Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego que visa promover o crescimento económico e criar emprego sustentável.

Neste seguimento, surgem também Políticas Activas de Emprego e Inserção, nomeadamente na promoção e desenvolvimento do Empreendedorismo enquanto forma de reinserção na vida activa de indivíduos que vivam em situação de pobreza e dependam de prestações sociais, como é o exemplo dos beneficiários do RSI, designadamente:

- *Programa Estratégico para o Empreendedorismo e Inovação* (Programa Estratégico +E+I, aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 54/2011, de 16 de Dezembro), em consonância com o *Plano Estratégico de Iniciativas de Promoção e Empregabilidade Jovem e Apoio às Pequenas e Médias Empresas - «Impulso Jovem»*, aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 51-A/2012, de 14 de Junho, que visa “promover o desenvolvimento, por parte de jovens qualificados, de projectos de empreendedorismo inovador e, ou, com potencial de elevado crescimento, através de um conjunto de apoio específicas, articuladas entre si e complementadas com a prestação de assistência técnica ao longo do desenvolvimento do projecto”³⁹;
- *Linha de crédito MicroInvest* – resulta de um protocolo entre as várias instituições bancárias, o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), as Sociedades de Garantia Mútua (SGM) e a Sociedade de

³⁸ Também abarca incentivos à empregabilidade de pessoas com deficiência (ENDEF – Estratégia Nacional para a Deficiência 2010-2013).

³⁹ N.º 2 do artigo 1.º da supra referida Portaria.

Investimento (SPGM), de forma a facilitar o acesso ao microcrédito com condições preferências e sem apresentação de garantias pessoais;

- *Linha de crédito Invest+* -esta linha de crédito tem a mesma lógica que a *Linha de Crédito MicroInvest*, no entanto, o valor de financiamento oscila entre os 20 mil euros e os 100 mil euros;
- *Apoio à contratação de trabalhadores por empresas start-up* – consiste no reembolso, total ou parcial, das contribuições obrigatórias para a Segurança Social pagas pelo empregador, quando celebra um contracto de trabalho, a tempo completo e pelo período mínimo de 18 meses, com trabalhadores, fundamentalmente, em situação de desemprego;
- *Medida Estímulo 2014* – a designação varia de acordo com o ano em que é regulamentada e cujo objectivo consiste no apoio financeiro às entidades empregadoras que celebrem contractos de trabalho, a tempo completo ou parcial, por um período de tempo igual ou superior a 6 meses, com indivíduos em situação de desemprego inscritos no IIEFP;
- *Comércio Invest* – trata-se de um fundo gerido pelo IAPMEI, que visa o apoio a projectos que induzam a criação de factores de diferenciação no âmbito do comércio de proximidade.

3. EMPREENDEDORISMO, ENQUANTO ALTERNATIVA

3.1 Empreendedorismo

Segundo Hisrich (1986) a “palavra empreendedor tem origem na palavra *entrepreneur* que é francesa, e traduzida literalmente significa Aquele que está entre ou intermediário” (p. 96).

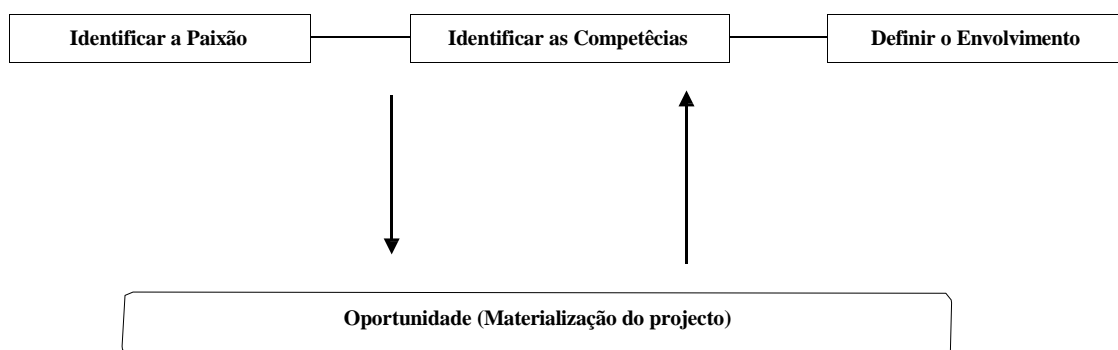
Em primeira instância dificilmente se encontra relação entre a definição de Hisrich e a definição tal qual a conhecemos actualmente. Contudo, importa referir que a definição de empreendedor tem vindo a evoluir ao longo dos séculos fruto das mutações que a economia mundial tem vindo a sofrer.

Enquanto na Idade Média o empreendedor era clérigo e geria projectos com recursos de um determinado Estado (projecto de obras públicas), actualmente um empreendedor deve reunir três grandes características: ter iniciativa, organizar e reorganizar mecanismos sociais e económicos com o objectivo de transformar recursos em produtos

e/ou serviços mas que tenham benefício próprio e, por fim, assumir a existência do risco face ao incerto quando cria a sua própria actividade (Shapero, 1975, p. 187.).

Face à assunção destas características pode-se evoluir para a definição do conceito de **empreendedorismo**. De acordo com Ronstadt (1984) empreendedorismo é o processo dinâmico e que tem como premissa a criação de riqueza, que é gerada por indivíduos que assumem os principais riscos a nível do património, do tempo, da carreira e pessoal de forma a criar valor com a utilização dos recursos necessários (p.28) e que devem ter em atenção, tal como explicitado na Figura 9.

Figura 9 – O empreendedor e a criação do micro-negócio



Fonte: Elaboração própria

Neste seguimento, a criação de emprego actualmente já não se centra apenas no trabalho por conta de outrem, mas também na criação de micro negócios e/ou actividade por conta própria, como forma de autonomizar financeiramente pessoas que se encontrem ou situação de desemprego ou beneficiários de políticas sociais como o Rendimento Social de Inserção, de modo a combater a pobreza e a exclusão social.

Assim, emergem apoios que possibilitam a acção no combate às desigualdades sociais como o **Programa Estratégico para o Empreendedorismo e a Inovação (+e+i)**⁴⁰, enquadrado na estratégia Europa2020 e da sua iniciativa *Innovation Union*.

3.2 Desemprego VS Empreendedorismo

Estando Portugal a viver um período conturbado e de crise financeira aguda, que se desenvolveu no contexto da crise global de 2007-2008 e, como tal, da crise da dívida

⁴⁰ O presente programa tem como principais pilares o estímulo ao empreendedorismo e inovação adequando os diversos instrumentos de financiamento já existentes no mercado.

pública da Zona Euro que tem o seu início em 2009, e que afectou particularmente os países mediterrânicos europeus. Verificou-se que durante esse período as desigualdades sociais aumentaram significativamente, o desemprego aumentou e os salários diminuíram fruto do aumento da carga fiscal e aumentou a imigração⁴¹.

O pico da crise em Portugal ocorreu em Maio de 2011, quando foi necessário recorrer a um resgate financeiro através da Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional até 2014.

Deste modo, o contexto socioeconómico do país traduz-se a partir da Figura 10.

Figura 10 – *Contexto socioeconómico*



Fonte: Elaboração própria

Face a este contexto e com as condições de vida das pessoas a deteriorar-se o orçamento da Segurança Social tem vindo a sofrer uma particular pressão com o aumento das prestações sociais.

Perante este contexto e com a redução do acesso ao mercado de trabalho, o empreendedorismo pode ser destinado a indivíduos em situações sociais adversas, quer no desenvolvimento económico de várias regiões do país.

Deste modo, o recurso a medidas comunitárias e estatais servirão enquanto suporte na identificação de, entre outras soluções de financiamento alternativas disponíveis no mercado.

⁴¹ Consultar Anexo II (Quadros do enquadramento socioeconómico de Portugal entre 2010-2014).

Assim sendo, encontra-se no empreendedorismo uma solução para a capacitação, reinserção no mercado de trabalho, regresso à vida activa e fomentar o crescimento económico de forma sustentável.

É neste sentido que a **Cáritas Portuguesa** e a **Santa Casa da Misericórdia de Lisboa** desenvolveram os seguintes programas, respectivamente:

- **Projecto CRIA(C)TIVIDADE – Cáritas Portuguesa**

O projecto CRIA(C)TIVIDADE, surge no âmbito do projecto “*O Franchising Social potenciado pelo Marketing Social*” e é desenvolvido pela Cáritas Portuguesa, com o apoio técnico-científico da IPI Consulting Network, sendo co-financiado pelo Programa Operacional de Assistência Técnica / Fundo Social Europeu.

A Cáritas Portuguesa foi a instituição da Economia Social que num período conturbado do país, década de 80, geriu um fundo destinado ao empreendedorismo e a indivíduos em situações sociais adversas, os retornados, com resultados positivos quer na integração desse universo, quer no desenvolvimento económico de determinadas regiões do país. O seu trabalho desenvolvido com mais de 30 anos na inclusão social dos mais desfavorecidos, justifica o presente projecto.

Assim, o CRIA(C)TIVIDADE tem como dois grandes objectivos. Por um lado, a implementação e apoio de acções inovadoras de promoção da actividade que possibilitem autonomizar financeiramente pessoas em situação de desemprego e combater a pobreza e as desigualdades sociais, e por outro lado, criar e/ou replicar o seu próprio *franchising* social ou de promover e desenvolver o *franchising* social em Portugal, assistindo outras instituições a lançarem o seu próprio sistema de *franchising* social.

Neste seguimento, a Cáritas constituiu um Gabinete de Criação e Acompanhamento de Projectos, visando a promoção da difusão do *Franchising Social*, e o apoio a pessoas com interesse e capacidade para a criação de microempresas ou actividade por conta própria, nomeadamente através da realização de experiências piloto que abrangem todo o país⁴².

⁴² Ver <http://caritas.pt/criatividade/index.php/o-cria-tividade>

- **Banco de Inovação Social (BIS) – Santa Casa da Misericórdia de Lisboa**

O Banco de Inovação Social está a ser desenvolvido pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa em conjunto com 27 instituições, entidades e empresas públicas e privadas que investem os respectivos activos na promoção da inovação social, e assim, colaborar activamente na configuração de soluções inovadoras e sustentáveis para os problemas, necessidades e desafios sociais.

Deste modo o BIS tem na sua génese dois grandes objectivos, nomeadamente, o desenvolvimento de uma cultura de inovação social baseada na criatividade e o fomento de uma cidadania activa, identificando o individuo enquanto agente de mudança.

Através do Fundo BIS criou-se uma reserva financeiras, que deverá ser transformada numa estrutura de fundos para implementar uma política de investimento social orientada para o investimento em negócios e empresas sociais, para a prestação de garantias para facilitar o acesso ao microcrédito⁴³.

⁴³ Ver <http://bancodeinovacaosocial.pt/index.php>

PARTE II – METODOLOGIA E DESENHO DE PESQUISA

Face ao que tem vindo a ser exposto, designadamente a descrição de todas as fases do processo de Implementação de Políticas Públicas, o enquadramento socioeconómico em Portugal e ao facto do Empreendedorismo poder ser uma alavanca ao combate ao desemprego e à inserção social.

Deste modo, pretende-se a integração de três fases de análise: Políticas Públicas e soluções ao desemprego e prestações pecuniárias, análise da legislação numa óptica evolutiva do RSI e a comprovação do sucesso ou insucesso da medida junto de beneficiários da mesma, agentes da sociedade civil, nomeadamente a Cáritas Portuguesa e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, assim como de PME's locais.

Neste seguimento foram recolhidas percepções sobre a empregabilidade e a autonomia promovidas pelo RSI, sobre a viabilidade e a aceitação social de reformulação da política, por inclusão de condições de aplicação associadas à prestação de trabalho cívico qualificante, por contrapartida da recepção de prestação pecuniária relativamente aos titulares (amostra) e analisar, concluir, sistematizar informações que possam servir de base para o reequacionamento da política pública RSI e a apresentação do Empreendedorismo como uma solução à saída da medida e à construção de um futuro sustentável dos beneficiários do RSI.

1. DESENHO DE PESQUISA

1.1 Enquadramento do estudo

A investigação centra-se, em primeiro lugar, na análise da relação entre a formulação da Política Pública “Rendimento Social de Inserção” e a sua implementação e evolução normativa. Em segundo lugar, aborda a viabilidade de aceitação social de condições para a sua reformulação.

Em causa está, em primeiro lugar, a observação do percurso da política pública, procedendo ao escrutínio da correspondente legislação, por forma a averiguar se existiram alterações de forma e/ou de conteúdo. Ou seja, pretende-se perceber se efectivamente houve lugar a reformulação do *policy content* ou se se verificaram apenas alterações de carácter processual e procedimental, nomeadamente, visando o acesso à

medida. Esta verificação tem o peso correspondente à percepção sobre a forma como a política foi avaliada e se foram (re)incorporadas as decorrentes *lições da experiência*.

Em segundo lugar, pretende-se averiguar como a medida é percebida pelos destinatários, por contraponto com as suas finalidades, e como é que estes encaram a existência de contrapartidas de trabalho cívico relativamente à recepção de prestações pecuniárias.

Este último objectivo terá de assentar num processo de inquirição por questionário de aplicação directa, junto de jovens entre os 18 e os 32 anos de idade, nomeadamente no distrito de Lisboa, nos concelhos de Azambuja, Vila Franca de Xira, Torres Vedras, Amadora, Lisboa, Loures, Odivelas, Oeiras e Sintra. Os meios disponíveis restringem aquele processo, que forçosamente se limita a uma incursão ou estudo de caso a uma amostra de 100 indivíduos, seleccionados casuisticamente nas freguesias de Azambuja, Alverca (Vila Franca de Xira), São Pedro (Torres Vedras), Venteira (Amadora), Arroios, Benfica, Campolide, Carnide, Lumiar, Marvila, Olivais, Penha de França, Santa Clara, São Vicente (Lisboa), Loures, Odivelas, Oeiras - São Julião da Barra (Oeiras), Algueirão – Mem Martins (Sintra), durante os meses de Dezembro de 2012 e de Janeiro de 2013, entre as 9 horas da manhã e as 15 horas.

Segundo o Instituto de Segurança Social, no ano de 2014 o número de beneficiários do Rendimento Social de Inserção diminuiu, havendo em Julho menos 45.349 pessoas a receber esta prestação do que no período homólogo. Em Julho de 2014 registavam-se 217.410 beneficiários a receberem o RSI, representando uma quebra de 17,3% em relação ao mesmo mês de 2013.

A escolha do distrito e a selecção da amostra sustenta-se nos dados recolhidos do Instituto de Segurança Social (no distrito de Lisboa existem 37.777 titulares do RSI, o que o torna o 2.º distrito do país com mais titulares).

De acordo com o Relatório Anual 2010 sobre o RSI, importa referir que 29,9% dos titulares da medida têm idades inferiores a 34 anos⁴⁴.

1.2. Pergunta de Partida e objectivos do trabalho

Partindo desta problemática, colocam-se as seguintes questões:

⁴⁴ Não existem dados actualizados sobre esta matéria.

- O RSI distanciou-se, na sua implementação, das finalidades e objectivos que o definiram como política de acção social e não assistencialista?
- Será o empreendedorismo um meio para ultrapassar situações de dependência económica?

Colocam-se como Hipóteses:

- O RSI diverge dos seus objectivos de autonomia e inserção.
 - A evolução da Política Pública RSI conteve apenas alterações de forma, processuais e procedimentais, não correspondendo a uma reestruturação do seu conteúdo, desenho e arquitectura;
 - Ao peso da crise e das preocupações de sustentabilidade da Segurança Social corresponderam, ao nível do RSI, na diminuição dos montantes pecuniários concedidos, redução do número de beneficiários, quer por restrição nas condições de acesso, quer por exclusão de beneficiários decorrente de acções de fiscalização;
- Existem condições de aceitação, por parte de beneficiários e de potenciais empregadores, relativamente à prestação de trabalho por contrapartida da recepção de prestação pecuniária
- Os titulares do RSI percebem-no, ou apenas como medida de assistência social, ou como medida de inserção susceptível de contrapartida cívica e qualificante.

Objectivos:

A presente pesquisa tem como objectivos:

1. Recolher percepções sobre a empregabilidade e a autonomia promovidas pelo RSI;
2. Recolher percepções sobre a viabilidade e a aceitação social de reformulação da política, por inclusão de condições de aplicação associadas à prestação de trabalho cívico qualificante, por contrapartida da recepção de prestação pecuniária relativamente aos titulares (amostra);
3. Analisar, concluir, sistematizar informações que possam servir de base para o reequacionamento da política pública RSI.

2. ESTRATÉGICA METODOLÓGICA

A estratégia metodológica face ao objecto de estudo e aos objectivos da investigação coloca-se na associação entre as estratégias quantitativa e qualitativa.

A abordagem qualitativa situa-se na análise de textos contidos, quer em documentos oficiais, quer em discursos políticos, quer ainda na análise de imprensa. Proceder-se-á também à análise de legislação. Proceder-se-á a análise de conteúdo, com processo de categorização.

Com a abordagem quantitativa pretende-se “encontrar relações entre variáveis, fazer descrições recorrendo ao tratamento estatístico de dados recolhidos, testar teorias” (Carmo, 1998, 176). Neste estudo, a estratégia de análise quantitativa será marcada fundamentalmente pela utilização de inquéritos, cuja amostra inclui jovens com idades entre os 18 e os 32 anos de idade titulares do RSI, no período de Abril de 2012 a Junho de 2014, no distrito de Lisboa e entrevistas semiestruturadas junto de representantes da Cáritas Portuguesa, empreendedores do programa CRIA(C)TIVIDADE (Cáritas Portuguesa), da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e PME's locais.

A vertente qualitativa situa-se ainda no processo de inquirição por entrevista a representantes da Cáritas Portuguesa, empreendedores do programa CRIA(C)TIVIDADE (Cáritas Portuguesa), da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e PME's locais. Aquelas entrevistas são sujeitas a tratamento e análise de conteúdo. Paralelamente a todo o processo de recolha de dados, realizar-se-á pesquisa bibliográfica e revisão de literatura sobre os seguintes temas: Políticas Públicas, Processo Político, Estado-Providência, Políticas Sociais, Políticas Activas de Emprego e Inserção.

Realizar-se-á ainda pesquisa e estudo sobre estratégias e métodos de investigação.

→ Recolha de dados

De acordo com a metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa pretende-se recolher três grandes variantes de dados:

- Análise documental, nomeadamente a Constituição da República Portuguesa, a legislação relativa ao RSI, documentação oficial da Assembleia da República e Ministério da Solidariedade Social e Segurança Social (nomeadamente

Orçamentos de Estado para os anos de 2010 a 2014; Programa de Estabilidade e Crescimento (as duas versões para os anos de 2010 a 2013 e um segundo programa para os anos de 2011 a 2014); Memorando de Entendimento da Troika para os anos de 2011 a 2013; Programa do XIX Governo Constitucional), Obras e artigos científicos, imprensa (jornais com *clipping* e escolha por tema);

- Dados primários, procedentes de recolha em processo de inquirição por questionário a um universo de 100 titulares do RSI (através dos Núcleos Locais de Inserção e CTT), com idades compreendidas entre os 18 e 30 anos no distrito de Lisboa. Paralelamente, proceder-se-á ao processo de inquirição por entrevista semiestruturada junto de representantes da Cáritas Portuguesa (1), empreendedores do programa CRIA(C)TIVIDADE da Cáritas Portuguesa (10), da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (1) e PME's locais (2 para o distrito de Lisboa). O tratamento dos dados será conseguido pela utilização de um *software* aplicativo, *Statistical Package for the Social Science* (SPSS) na versão 20.0 de 2011, nomeadamente para os questionários, e processo de categorização, no que respeita às entrevistas;
- Relativamente aos dados secundários, procurar-se-á caracterizar o segmento destinatário quanto a um conjunto de variáveis estruturais e de situação, através de dados recolhidos em estatísticas já publicadas e relatórios.

Tendo como base os objectivos da pesquisa, é necessário recolher indicadores de situação (beneficiários sobre a população), indicadores sobre a medida (titulares sobre beneficiários; contractos de inserção sobre beneficiários), indicadores de diagnóstico (taxa de desemprego das áreas geográficas em estudo; percentagem de saídas da medida por motivo).

3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE TRATAMENTO DE DADOS

Os dados primários apresentados no presente estudo, fruto dos inquéritos realizados, foram tratados informaticamente, recorrendo ao programa de tratamento estatístico *Statistical Package for the Social Science* (SPSS), na versão 20.0 de 2011. Para sistematizar e realçar a informação fornecida pelos dados foram utilizadas técnicas da estatística descritiva, nomeadamente:

- Frequências: absolutas (n) e relativas (%);

- Medidas de tendência central: mediana (Med);
- Medidas de dispersão ou variabilidade: desvios padrão (s), variância (Var) e percentil (K);

A condição de normalidade da distribuição dos resultados é um dos principais pressupostos para a utilização de técnicas paramétricas e, quando tal não se verifica, os seus resultados não serão válidos.

Acresce que na análise realizada se verifica que 57% do universo inquirido optou por não responder aos inquéritos, considerando-se o parâmetro “Não respondo”, que corresponde um dado importante para o presente estudo.

Genericamente os ensaios realizados prendem-se com a (in)existência de associação entre duas variáveis. Prendem-se também com a relação entre duas ou mais variáveis, em que se considera apenas uma variável dependente (regressão linear) e com a comparação das médias (sob a hipótese nula de ausência de diferenças) entre subamostras independentes.

Neste seguimento, as subamostras são intencionalmente definidas para efeitos de análise estatística das eventuais diferenças de desempenho em matéria das percepções recolhidas relativamente à prestação de trabalho cívico qualificante como contrapartida para a recepção da prestação pecuniária dos beneficiários do RSI inquiridos, complementarmente ao modelo de análise vertido nos parágrafos seguintes.

Importa referir que a análise descritiva comporta, numa primeira fase, a caracterização sumária da amostra observada (ponto 1.1 da Parte IV), seguida da apresentação de tabelas de frequências absolutas e relativas para os diversos itens que compõem o questionário. A partir dos mesmos vai-se aferir as variáveis de observação definidas para cada dimensão da análise pretendida e para cada subcategoria de factores susceptíveis de influenciarem o comportamento das respectivas dimensões.

Relativamente às entrevistas realizadas a empreendedores do programa CRIA(C)TIVIDADE da Cáritas Portuguesa faz-se um balanço sobre indicadores relativos a diversas capacidades e/ou aptidões dos diversos actores para encontrarem no empreendedorismo e criação de actividade por conta própria uma solução ao desemprego e à dependência de prestações sociais (ponto 1.2 da Parte IV).

Por fim, e através de entrevistas realizadas a representantes da Cáritas Portuguesa da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e PME's locais, analisar-se-á qualitativamente as percepções destes agentes da sociedade civil no que diz respeito à prestação de trabalho cívico qualificante de beneficiários do RSI, em troca da recepção da prestação pecuniária, assim como, na prestação de suporte para que muitos desses beneficiários possam criar as suas próprias actividades, podendo fornecer-se-lhes ferramentas ao empreendedorismo.

PARTE III – A POLÍTICA EM ANÁLISE

O presente capítulo tem como principal objectivo clarificar a evolução da legislação relativa à medida *Rendimento Social de Inserção*, tendo em conta que a mesma foi uma derivação do já implementado *Rendimento Mínimo Garantido*. Deste modo, será fundamental proceder, numa primeira fase, à análise da Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho, que cria o rendimento mínimo garantido, assim como, da Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, que institui o rendimento social de inserção, averiguando sobre a busca por uma optimização da medida nos primeiros sete anos relativamente ao combate à pobreza e exclusão social em Portugal.

No entanto, ao longo dos últimos dez anos, os problemas de sustentabilidade do Orçamento Segurança Social têm-se traduzido numa pressão significativa sobre a eficácia da aplicação dos recursos, tendo como maior objecto de alteração a vertente que abarca as transferências monetárias para os beneficiários da medida. Neste seguimento, no presente capítulo apresentar-se-ão, cronologicamente, as alterações legislativas que a medida tem vindo a sofrer ao longo dos anos.

1. DO RENDIMENTO MÍNIMO GARANTIDO AO RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO

O Rendimento Mínimo Garantido surge no ano de 1996 em Portugal, como consequência de uma crescente preocupação face ao aumento dos fenómenos de pobreza e exclusão social. Num clima de desafio financeiro do Estado e de algum crescimento económico, assume um carácter profundamente inovador e reformador em Portugal, uma vez que a medida se apresenta como um contributo fundamental na implementação de políticas sociais activas no país. Tendo como principal fundamento a criação de melhores oportunidades e qualidade de vida dos beneficiários, no ano de 1996 a medida já se apresentava sob duas formas, que entre si se complementava: o desenvolvimento de programas que visassem a inserção social e profissional dos titulares da medida; as transferências monetárias, a vigorar no decurso da execução daqueles programas. Ou seja, a inclusão passava pela aquisição e execução de condições de angariação de rendimento próprio advindo do trabalho, e por concessão de prestação pecuniária, que funcionava como contributo de subsistência, enquanto decorria aquele

processo. Neste seguimento, a medida é mais um passo no caminho para a estabilização do Sistema de Segurança Social.

A evolução da medida culmina no ano de 2003 com o Rendimento Social de Inserção, que substituí o Rendimento Mínimo Garantido, mantendo, à partida, os seus principais objectivos de combate à pobreza e exclusão social, alicerçados na inserção profissional e social.

Procurava-se otimizar os efeitos da medida, assim como os recursos aplicados que advinham do Orçamento da Segurança Social a Lei, n.º 13/2003, de 21 de Maio⁴⁵, que alterou a Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho⁴⁶, alterações essas que serão analisadas no Quadro 1, do Anexo III.

Mantendo-se inalterado o objectivo das medidas, as especificações de atribuição do RSI sofrem algumas alterações face do RMG, em particular no que respeita: a algumas condições de acesso; ao programa de inserção; e à designação dada às comissões (e ao seu funcionamento efectivo), que terão a função de acompanhar a inserção social e profissional dos beneficiários.

No Quadro 2. do Anexo III serão analisadas as principais alterações relativamente ao Programa de Inserção da Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho (RMG) face à Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio. Pode verificar-se que relativamente a esta matéria as alterações introduzidas não foram significativas.

No entanto, e ainda no âmbito da elaboração do programa de inserção, será determinante destacar as competências das Comissões Locais de Acompanhamento que passaram a ter a designação de Núcleos Locais de Inserção com a Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio.

No Quadro 3. do Anexo III confrontar-se-ão o RMG e as melhorias introduzidas na legislação relativa ao RSI, no que respeita às competências no desenho e execução do plano de inserção, tanto por parte das Comissões Locais de Acompanhamento, como (posteriormente) por parte dos Núcleos Locais de Inserção.

⁴⁵ Revoga o rendimento mínimo garantido, previsto Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho, e cria o rendimento social de inserção.

⁴⁶ Cria o rendimento mínimo garantido, instituindo uma prestação do regime não contributivo da segurança social e um programa de inserção social.

Não menos importante, os parâmetros que definiam o montante da prestação pecuniária, tanto no RMG, como no RSI, poderão ser analisados no Quadro 4. do Anexo III.

Um outro ponto de comparação na legislação em análise é a duração e a cessação do direito de beneficiar da medida. Relativamente a esta matéria o Quadro 5. do Anexo III será esclarecedor quanto às principais alterações incrementadas na Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio.

Partindo de uma análise comparativa em relação à Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio e à Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho (RMG), verifica-se que a primeira, na sua formulação, sofreu algumas alterações, nomeadamente melhorias que deveriam ser determinantes para a eficácia da medida.

Importa destacar os artigos 6.º e 7.º da Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, que definem os requisitos e condições gerais de atribuição e condições específicas da medida, respectivamente. Destaca-se de igual forma, o artigo 11.º que define o **apoio à maternidade**, isto é, em “caso de gravidez do titular, do conjugue ou da pessoa que vivia em união de facto”, é acrescido ao montante da prestação definido na *alínea a)* do n.º 2 do artigo 10.º 30% durante o período de gravidez e 50% “durante o primeiro ano de vida da criança”.

Sendo o RSI uma medida que colmatou algumas lacunas no desenho e implementação da Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho, com vista a alcançar uma maior eficácia desta política social, verifica-se que a Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio introduz outras particularidades face ao RMG. Nos artigos 13.º e 14.º, respectivamente, estava prevista a existência de vales sociais, em que até 50% do valor da prestação, poderia ser “atribuída através de **vales sociais** nos termos a regulamentar”, assim como, a **existência de situações especiais**, isto é, “nos casos de interdição ou de inabilitação o direito ao rendimento social de inserção é exercido por tutor ou curador, nos termos do Código Civil”.

O RSI apresentou-se como uma medida que não se centrava apenas no garante de condições mínimas de sobrevivência através da atribuição de prestações pecuniárias, mas também como uma medida activa de inserção profissional e social. Esta dimensão está presente no artigo 20.º que define **apoios a entidades que promovam a contratação de titulares e beneficiários da medida**.

Neste seguimento, a Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio também define, nomeadamente no Capítulo V, os alicerces da *fiscalização e articulação* com outras prestações sociais⁴⁷, acrescido do Capítulo VI ao estabelecer um **regime sancionatório**⁴⁸, para penalizar um usufruto danoso da medida, nomeadamente aquando do “incumprimento da obrigação de comunicação”, da “não celebração do programa de inserção”, do “incumprimento do programa de inserção” e da prestação de “falsas declarações”.

Contudo, a legislação tem vindo a sofrer consecutivas alterações desde o ano de 2003 até 2014. Volvidos onze anos desde a implementação do RSI tem-se acentuado o debate político-partidário, que tem vindo a centrar cada vez mais a sua discussão apenas em questões que se relacionam com juízos de valor face aos beneficiários, nas quais, ora se defende que as transferências monetárias podem representar um desincentivo à inserção no mercado de trabalho, ora se defende que as mesmas são fundamentais para atenuar as diferenças na distribuição dos rendimentos.

A alternância dos governos constitucionais com matrizes ideológicas distintas tem contribuído para a crescente discussão que envolve a implementação da medida e do impacto que a mesma terá, não só na vida dos que dela beneficiam, mas também no peso que a mesma terá no Orçamento da Segurança Social.

No ponto que se segue analisar-se-á comparativamente a legislação do ano de 2003 até ao ano de 2012, destacando as principais alterações incrementadas na legislação posterior ao ano de 2003.

2. ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO

Fruto da discussão que se tem gerado em torno da sustentabilidade do Estado Social em Portugal, muitas das políticas sociais, nomeadamente as que se assumem sob a forma de prestações sociais, têm visto a sua eficácia a ser questionada com regularidade, o que teve como consequência alterações sistemáticas no respectivo quadro legislativo.

Inserindo o RSI neste grupo de políticas sociais que balançam entre as prestações pecuniárias e programas de inserção social e profissional, importa analisar

⁴⁷ Artigos 25.º e 26.º

⁴⁸ Artigos 27.º a 31.º

comparativamente⁴⁹ os diplomas que têm vindo a ser implementados desde o ano de 2003 e a evolução ou retrocesso que os mesmos têm representado no processo de execução da medida.

- **Evolução do quadro legislativo**

Desde a regulamentação da Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio através do **Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de Novembro** até ao ano de 2014 tem existido uma panóplia de legislação que tem no seu âmago a optimização da medida RSI, tanto no impacto que possa ter na vida dos titulares, como no peso que a mesma tem no orçamento da Segurança Social.

Neste seguimento, e após a regulamentação da medida através do Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de Novembro, existiu a necessidade de se legislar no sentido de especificarem os parâmetros da implementação de dois artigos que o supra referido decreto-lei contemplava, designadamente, o apoio aos cidadãos com necessidades especiais que fossem titulares da medida e a celebração de protocolos com instituições particulares de solidariedade social para execução dos programas de inserção.

Deste modo, a **Portaria n.º 105/2004, de 26 de Janeiro**, teve como objecto clarificar o apoio aos cidadãos com necessidades especiais que sejam titulares do RSI e na qual se definem “os montantes dos apoios especiais nas alíneas a) a c) do n.º1 do artigo 12.º da Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio”⁵⁰, que foi regulamentado através do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de Novembro.

Por sua vez, o **Despacho n.º 15 400/2004 (2.ª série), de 31 de Julho** que nos “termos do Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de Novembro, que procede à regulamentação da citada lei⁵¹, define as acções a desenvolver pelas instituições particulares de solidariedade social ou outras entidades que prossigam os mesmos fins no âmbito do acompanhamento dos beneficiários do RSI, bem como os direitos⁵² e obrigações das entidades contratualizantes e a respectiva articulação com os Núcleos Locais de Inserção”. É de sublinhar que esta interacção com instituições particulares de

⁴⁹ Tendo como base uma lógica cronológica.

⁵⁰ Artigo n.º 1.º da Portaria n.º 105/2004, de 26 de Janeiro.

⁵¹ Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, através do artigo 37.º.

⁵² Entre os direitos das instituições particulares de solidariedade social destaca-se o financiamento atribuído às mesmas, no âmbito dos protocolos e que seria definido pelo centro distrital de solidariedade da segurança social.

solidariedade social existia perante situações específicas como é exemplo “a inexistência ou insuficiência de recursos técnicos qualificados dos NLI para o desenvolvimento de acções de acompanhamento de beneficiários do RSI”. (Despacho n.º 15 400/2004 (2.ª série), de 31 de Julho).

Justamente, é através da **Lei n.º 45/2005, de 29 de Agosto** que surge a primeira alteração à Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio. Deste modo, o Quadro 6. do Anexo III permitirá identificar as principais alterações que a medida sofreu, nomeadamente no que concerne à definição dos titulares, aos requisitos e condições gerais de atribuição, aos rendimentos a considerar para o cálculo da prestação pecuniária e ao tempo de atribuição da medida.

Neste seguimento, o **Despacho n.º 1255/2006 (2.ª série), de 18 de Janeiro**, veio definir o organograma e as competências da Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção, que, de acordo com a Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, posteriormente alterada pela Lei n.º 45/2005, de 29 de Agosto, nomeadamente através do artigo 34.º a CNRSI, seria um órgão de consulta do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social e tinha como objecto o acompanhamento e avaliação da medida RSI.

Tendo sido alterada a Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, o Decreto-Lei que a regulamentou, foi igualmente alterado e ajustado através do **Decreto-Lei n.º 42/2006, de 23 de Fevereiro**, como se poderá verificar no Quadro 7. do Anexo III.

O ano de 2005 foi marcado pela aprovação do XVII Governo Constitucional, que consagrava no respectivo Programa a modernização da Administração Pública. Neste seguimento, a **Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de Agosto**, veio definir o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado⁵³, que teve como principal objectivo a promoção da cidadania, da eficácia e da eficiência dos serviços públicos, aliados à sustentabilidade dos mesmos.

Da aprovação do PRACE decorre o **Decreto-Lei n.º 211/2006, de 27 de Outubro** que define a Lei Orgânica do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, também prevê no artigo 27.º que a Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção tem como objecto acompanhar e avaliar o RSI⁵⁴.

⁵³ Designado por PRACE

⁵⁴ Corroborando com o artigo 34.º da Lei n.º 45/2005, de 29 de Agosto.

Ainda no ano de 2006, o **Despacho n.º 23 088/2006, de 13 de Novembro**, definiu os moldes da transição das CLA⁵⁵ para os NLI (núcleos locais de inserção), que foram instituídos pela Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio.

Acresce, o **Despacho n.º 451/2007, de 10 de Janeiro**, que determina a aplicabilidade dos protocolos celebrados com instituições particulares de solidariedade social, tal como previsto no artigo 37.º da Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio e regulamentado pelo n.º 1 do artigo 79.º do Decreto-Lei 42/2006, de 23 de Fevereiro⁵⁶, para o desenvolvimento de acções de acompanhamento com os beneficiários do RSI. A importância dos diversos protocolos estabelecidos é acentuada devido aos diferentes contextos comunitários, nos quais se inserem os beneficiários da medida, de forma a “permitir a sua individualização em função da realidade de cada comunidade e um maior rigor e adequação quer ao nível da intervenção, quer ao nível dos recursos”. (Despacho n.º 451/2007, de 10 de Janeiro)

Deste modo, tendo sido revogado o Despacho n.º 15 400/2004 (2.ª série), ao abrigo do artigo 79.º do Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de Novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 42/2006, de 23 de Fevereiro, a celebração dos protocolos passa a obedecer aos disposto o Despacho n.º 451/2007, de 10 de Janeiro.

A somar-se a este quadro legislativo no âmbito da medida RSI, surge a **Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro**, que aprova as bases gerais do sistema de segurança social⁵⁷.

Volvidos três anos após a Lei de Bases, Portugal vê-se confrontado com a crise económica e financeira internacional, que teve um impacto⁵⁸ profundo no país.

Perante um cenário no qual predominava a rarefacção de oportunidades de carreira profissional, um desenvolvimento económico muito baixo, uma evidente dificuldade em controlar o défice público, uma baixa produtividade média, muito especialmente na função pública, e um agravamento das desigualdades sociais, a solução não só teria de implicar uma grande dinamização da actividade económica, mas também um crescimento que sustentasse elevadas taxas de emprego e que garantisse a

⁵⁵ As comissões locais de acompanhamento foram criadas no âmbito do rendimento mínimo garantido através da Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho.

⁵⁶ Alterou o Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de Novembro.

⁵⁷ Define o sistema de segurança social em três sistemas: Sistema de Protecção Social e Cidadania (que se subdivide em três subsistemas – de acção social, de solidariedade, no qual se insere o RSI e de protecção familiar), Sistema de Previdencial e Sistema Complementar.

⁵⁸ Económico e social.

sustentabilidade do modelo social⁵⁹, nomeadamente através do modelo de segurança social.

Foi neste contexto, que o XVIII Governo Constitucional definiu um conjunto de medidas através do Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013⁶⁰, que tinham como objectivo promover a consolidação orçamental do Estado português e fomentar o crescimento económico⁶¹.

Através da bandeira da sustentabilidade do modelo de segurança social, procurou-se criar um quadro harmonizado de acesso às prestações sociais e, mais uma vez, a eficácia da medida RSI foi amplamente discutida, tendo como consequência a elaboração de um novo diploma que redefiniu a atribuição do RSI, de modo a “reforçar de forma significativa a eficiência e o rigor, nomeadamente ao nível do controlo da fraude e evasão prestacional” (Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho).

Deste modo, pode verificar-se que o **Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho**, introduziu várias alterações à Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, no qual se pode destacar a redefinição do conceito de agregado familiar, o montante da prestação pecuniária e as condições de atribuição e cessação do direito ao RSI.

Através dos Quadros 8. e 9. do Anexo III é possível identificar as principais alterações à Lei n.º 45/2005, de 29 de Agosto (que altera a Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio), nomeadamente no seu artigo 17.º, e ao Decreto-Lei n.º 42/2006, de 23 de Fevereiro⁶², através do artigo 20.º, que o Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho contempla nos artigos 17.º e 20.º, respectivamente.

No seguimento do pedido de ajuda financeira externa⁶³, devido à crise económico-financeira e com as eleições de 7 de Junho de 2011⁶⁴ a situação tende a agravar-se, com consequências nas condições de vida de empresas, de famílias e de

⁵⁹ Tendo como referência o Modelo Social Europeu. Este modelo pretende articular três variáveis (elevadas taxas de emprego, finanças públicas equilibradas sem défices superiores a 3% e fraca desigualdade social).

⁶⁰ Foi alterado duas vezes antes do pedido de resgate financeiro que Portugal solicitou à TROIKA (Comissão Europeia, Fundo Monetário Internacional e Banco Central Europeu).

⁶¹ Proporcionar-se-ia condições para a criação de políticas activas de emprego.

⁶² Que regulamentou a Lei n.º 45/2005, de 29 de Agosto.

⁶³ Com vista a concretizar uma estratégia orçamental e de diminuição da dívida, assim como deveria potenciar a implementação de uma série de reformas estruturais de modo a fomentar o crescimento do país.

⁶⁴ Através das quais tomou posse o XIX Governo Constitucional.

indivíduos. Perante uma situação económica e financeira frágil, exige-se “uma reavaliação dos regimes jurídicos das prestações do sistema de segurança social, quer do sistema previdencial, quer do sistema de protecção social de cidadania, de forma a garantir que a protecção social seja efectivamente assegurada (...) sem colocar em causa a sustentabilidade financeira do sistema de segurança social”⁶⁵ (Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de Junho).

Consequentemente o quadro legislativo relativo ao RSI foi profundamente alterado através do **Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de Junho (artigo 5.º)**.

Assume-se que as alterações que se destacam no presente Decreto-Lei são relativas à natureza da prestação pecuniária e respectivo cálculo, condições gerais de atribuição da medida, a importância acrescida que os programas de inserção assumem e as consequências pela recusa do respectivo cumprimento.

Tendo sido revogados a Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio e o Decreto-Lei n.º 282/2003, de 8 de Novembro, que a regulamentou, a **Portaria n.º 257/2012, de 27 de Agosto** complementa o Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de Junho (artigo 5.º), na medida em que “estabelece as regras referentes à atribuição e ao pedido de renovação da prestação do rendimento social de inserção, ao contrato de inserção e aos núcleos locais de inserção, tendo como preocupação a desburocratização e a simplificação do respectivo procedimento administrativo” (Portaria n.º 257/2012, de 27 de Agosto) e define o valor do RSI⁶⁶.

Contudo, poder-se-á antever que no ano de 2013 o aumento superior ao previsto da taxa de desemprego poderá colocar pressão adicional, não apenas nas receitas fiscais e contributivas, mas também sobre as prestações sociais.

De acordo com o Parecer Técnico n.º 6/2012, de 31 de Outubro, da Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República, cerca de ¾ da poupança com as medidas de consolidação orçamental do lado da despesa serão obtidas por via das

⁶⁵ Sendo actualmente o Instituto da Segurança Social, I. P., a entidade gestora do rendimento social de inserção, deverá proceder à avaliação rigorosa da manutenção das condições de atribuição da medida.

⁶⁶ De acordo com o artigo 31.º da Portaria n.º 257/2012, de 27 de Agosto, o valor do rendimento social de inserção corresponde a 45,208 % do valor do indexante dos apoios sociais.

prestações sociais. Por sua vez, a atribuição do RSI poderá baixar 23% face ao ano de 2011 e 42% face a 2010⁶⁷ (p.36).

Como tal, de acordo com o **Decreto-Lei 13/2013, de 25 de Janeiro** que altera os regimes jurídicos de protecção social, prevê que o valor do RSI fixado em 42,595% do valor do Indexante de Apoios Sociais.

Actualmente, o valor médio por beneficiário em Julho situou-se nos 90,67 euros e por família em 214,82 euros.

⁶⁷ Dados provenientes do Orçamento do Estado para 2013, Proposta de Lei 103/XII/2.

PARTE IV – APRESENTAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Este ponto remete-nos para as variáveis de observação e os respectivos itens, conforme metodologia exposta na PARTE II. Trata-se, sobretudo, dos dados relativos às representações sociais sobre a reformulação da Política Pública RSI, recolhidos junto dos titulares da medida, dos empreendedores do projecto CRIA(C)TIVIDADE da Cáritas Portuguesa, dos agentes da sociedade civil (representantes da Cáritas Portuguesa, da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e PME's locais), constantes das Tabelas 1 a 37 do Anexo IV.

As próximas secções reportam à análise descritiva proporcionada pelos dados recolhidos através dos questionários e das entrevistas semi estruturadas.

1. REPRESENTAÇÕES SOCIAIS SOBRE A REFORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA RSI

1.1. Óptica dos titulares do RSI

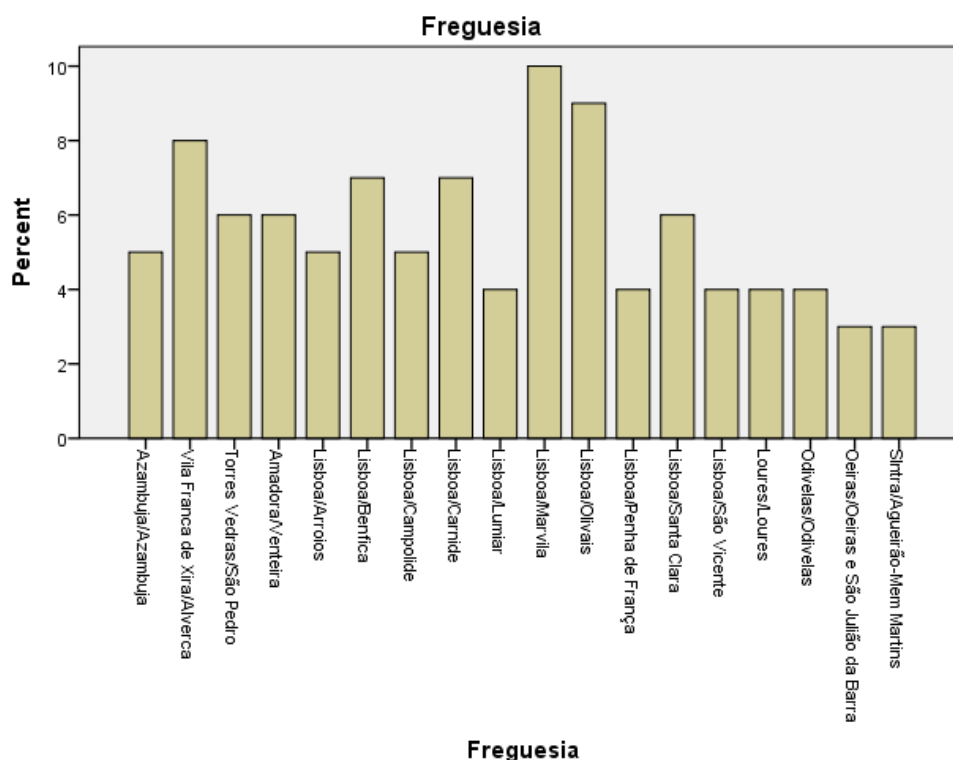
A este respeito, importa referir que foram realizados 100 inquéritos a beneficiários do RSI com idades compreendidas entre os 18 e 32 anos, no distrito de Lisboa durante o período de Abril de 2012 a Junho de 2014, no distrito de Lisboa, nomeadamente nos CTT das referidas freguesias, quando esses mesmos beneficiários iriam levantar a prestação pecuniária.

Os inquéritos foram realizados no distrito de Lisboa, em que, segundo a Tabela 6. do Anexo IV a distribuição por concelho corresponde a:

- Azambuja (5%);
- Vila Franca de Xira (8%);
- Torres Vedras (6%);
- Amadora (6%);
- Lisboa (61%);
- Loures (4%);
- Odivelas (4%);
- Oeiras (3%);

- Sintra (3%).

Gráfico 1. Percentagem de inquéritos aplicados por freguesia.



Assim sendo, destaca-se o concelho de Lisboa, uma vez que os inquéritos foram realizados em 10 freguesias⁶⁸.

Dos 43% dos inquiridos que responderam verificou-se que 65,5% detêm como habilitações literárias, o ensino secundário, 27,9% o ensino básico, 4,7% não têm escolaridade e 2,3% com bacharelato⁶⁹. Tendencialmente, encontram-se numa situação de desemprego 98% dos inquiridos, sendo que apenas 2% desempenham alguma actividade profissional, sendo que é em *part-time* e em situação de precariedade laboral, pelo que o vencimento auferido não é suficiente para as respectivas subsistências⁷⁰.

No que respeita ao tempo de permanência no desemprego, dos 98% dos inquiridos que não exercem qualquer actividade, cerca de 21% está em situação de desemprego há 1 ano, 11% há 2 anos e 8% há 3 anos. Estes dados são preocupantes, uma vez que na faixa etária em estudo existem 8 beneficiários numa situação de desemprego de longa

⁶⁸ Ver Tabela 7 – Anexo IV

⁶⁹ Ver Tabela 10 – Anexo IV

⁷⁰ Ver Tabela 12 e 13 – Anexo IV

duração⁷¹. Contudo, importa referir que 41% do total de inquiridos reconhece ter feito várias tentativas para emprego e aquisição de novas competências. Abaixo os Gráficos 2 e 3 que demonstrarão a realidade descrita.

Gráfico 2. Tempo em situação de desemprego

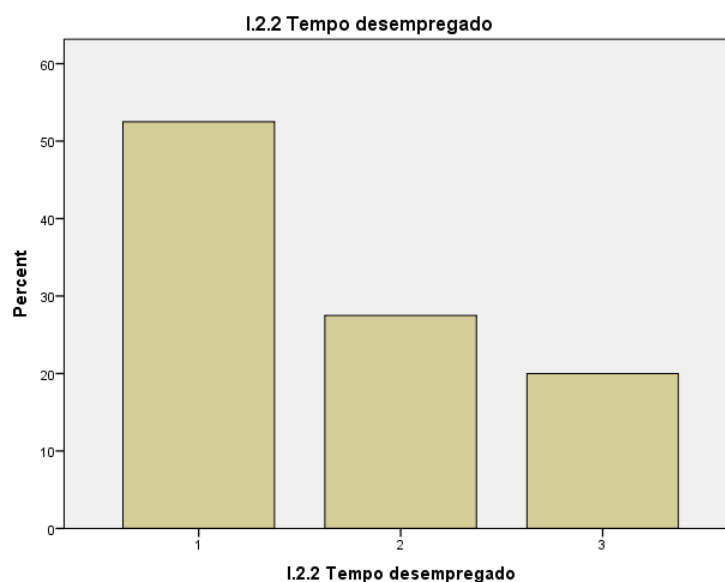


Gráfico 3. Tentativas para emprego e novas competências



⁷¹ Ver Tabelas 13 e 14 – Anexo IV

Neste seguimento, os beneficiários da medida foram questionados sobre a actividade que gostariam de exercer. Responderam “qualquer actividade” 26% e ter actividade por conta própria 5%⁷².

Acresce que, 90,5% têm como principal fonte de rendimento as prestações sociais⁷³.

No que concerne à constituição do agregado familiar, verificou-se que 83,7% dos inquiridos tem um membro familiar a receber RSI, sendo que apenas 16,3% tem 2 membros no agregado familiar naquela situação. Importa também referir que 41,9% dos membros dos agregados familiares são “estudantes”, isto é, menores dependentes. Destes, 55,8% estão também em situação de “desemprego” e 2,3% “são domésticos” (apenas 1 elemento)⁷⁴.

Relativamente à questão se existe empregabilidade na respectiva região, adequada às competências, conclui-se que 32,6% dos beneficiários inquiridos considera não existir empregabilidade que se adeque às suas competências, 62,8% considera que existe pouca empregabilidade e apenas 4,7% admite a existência de oferta de trabalho que explora as suas competências⁷⁵.

Por fim, a questão-chave, “no caso de estar desempregado/a, sendo o RSI a única fonte de rendimento, como vê dar uma contrapartida?”. Nesta questão, a verdade é que 100% dos beneficiários inquiridos admite dar uma contrapartida em troca da prestação pecuniária, sendo que 88,4% admite dar qualquer “contrapartida”, 3% admite ter “acesso a formação” e 4,7% admite acesso a “estágios”⁷⁶, tal como se pode verificar no Gráfico 4.

⁷² Ver Tabela 15 – Anexo IV

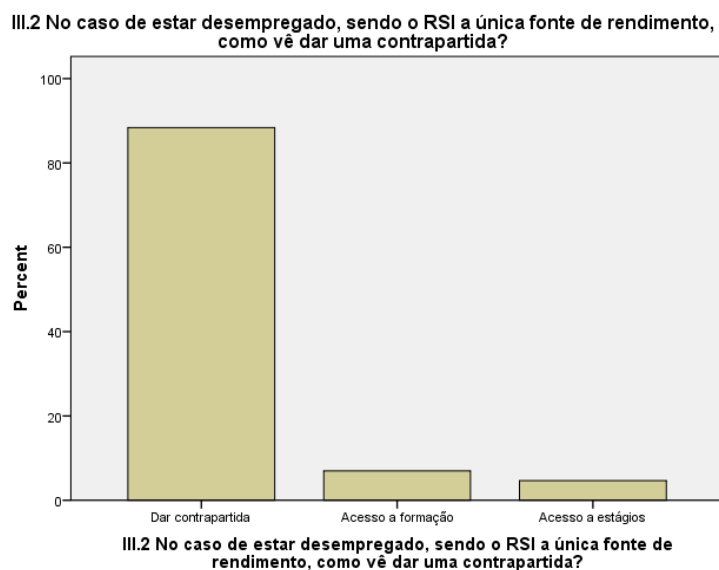
⁷³ Ver Tabela 16 – Anexo IV

⁷⁴ Tabelas 18 e 19 – Anexo IV

⁷⁵ Ver Tabela 20 – Anexo IV

⁷⁶ Ver Tabela 21 – Anexo IV

Gráfico 4. Dar contrapartida



Acresce que, 69,8% dos inquiridos que correspondem a 43% do total de inquiridos sente-se hostilizado pela sociedade civil e apenas 23,3% dos inquiridos admite a existência de alguma solidariedade. Importa referir que 57% do total de inquiridos previstos não respondeu, facto que reflecte que, não apenas a sociedade civil segrega estes indivíduos, mas também são os próprios que se excluem da sociedade.

1.2. Óptica dos empreendedores do programa CRIA(C)TIVIDADE (Cáritas Portuguesa)

No que concerne aos empreendedores do projecto CRIA(C)TIVIDADE foram realizadas 10 entrevistas semi estruturadas, no período de Janeiro a Julho de 2014, no distrito de Lisboa, no âmbito da actividade profissional que desenvolvo para a Cáritas Portuguesa.

O projecto CRIA(C)TIVIDADE incide sobre 5 públicos-alvo para pessoas que se encontrem preferencialmente em situação de desemprego, designadamente:

- Pessoas com baixas qualificações;
- Jovens, nomeadamente licenciados;
- Pessoas com qualificações;
- Microempresas em dificuldades;
- Projectos com cariz social.

Nas dez entrevistas realizadas verifica-se que todas as pessoas entrevistadas, entre os 18 e os 32 anos de idade, se encontravam numa situação de desemprego há pelo menos 1 ano.

Foi possível verificar nos Gráficos 1, 2 e 3⁷⁷ que os empreendedores entrevistados encontram-se preferencialmente no público-alvo de “pessoas com qualificações”, uma vez que em 10 entrevistas realizadas 6 empreendedores tinham Licenciatura.

Neste sentido, verifica-se igualmente que apenas 2 empreendedores têm “baixas qualificações”, isto é, com o Ensino Básico (ambos do sexo masculino⁷⁸). Acresce que, 2 empreendedores têm enquanto qualificações o Ensino Secundário (1 do sexo masculino e 1 do sexo feminino).

Após a verificação dos dados foram elaboradas as entrevistas aos empreendedores, no âmbito do projecto CRIA(C)TIVIDADE, nas quais todos foram questionados quanto à motivação e quanto ao motivo subjacente à sua candidatura ao projecto.

Na verdade, as respostas foram transversais aos 10 entrevistados que, por um lado, vêem na criação da microempresa ou actividade por conta própria a alternativa ao desemprego de média e longa durações, perspectivando, desta forma, garantir as respectivas subsistências (e das famílias) e por outro lado, apostar nas reais “paixões” ou na experiência adquirida anteriormente.

Contudo, existe uma profunda necessidade de apoio técnico-científico para a identificação das necessidades de mercado, paralelamente com a identificação das “paixões” dos empreendedores e a necessidade de desenvolverem actividades susceptíveis de remuneração.

Quando questionados sobre a ideia de negócio que pretendem desenvolver, apenas os empreendedores “com qualificações” (Licenciatura e Ensino Secundário) apresentaram esboços de ideias mais elaborados e mais consistentes, exemplos de ideias que se passa a citar:

- Produção de sabonetes artesanais;
- Produção e distribuição de sacos recicláveis com publicidade;

⁷⁷ Anexo V

⁷⁸ Neste caso, os 2 empreendedores são titulares do RSI.

- Loja de bolos personalizados e *Cake design*;
- Plataforma de serviços de estética ao domicílio para a terceira idade;
- Empresa de consultoria agrícola.

Quanto aos empreendedores com “baixas qualificações” (Ensino Básico) carecem de apoio no que concerne à observação crítica da realidade, incrementação de factores inovação e criatividade enquanto elementos diferenciadores da actividade e a encontrar o tempo certo para implementar soluções que sejam sustentáveis e representem uma real alternativa às condições actuais desses empreendedores.

Neste sentido, foram colocadas hipóteses de integração em actividades que se enquadrem nas suas experiências⁷⁹, designadamente:

- Serviços específicos de limpezas das cidades;
- Limpeza de florestas;
- Recuperação, Manutenção e vigilâncias de Segundas Residências.

Importa referir que quando foram realizadas as 10 entrevistas, todos os empreendedores necessitavam de análise de viabilidade das ideias de negócio e elaboração de Planos de Negócio, para servir de base à angariação de fundos para a implementação das microempresas ou actividades por conta própria, designadamente:

- Linhas de Crédito: MicroInvest; Invest+ e Microcrédito;
- *Fundraising*: *Crowdfunding*; Mecenato e Filantropia; Responsabilidade Social das Empresas; *Business Angels* e Parcerias;
- Apoios Estatais e Comunitários.

Deste modo, durante a implementação das ideias de negócios todos os empreendedores se demonstraram disponíveis para frequentar formação em Princípios de Gestão, Questões Jurídicas, *Marketing* e Comunicação.

1.3 Óptica dos agentes da sociedade civil (representantes da Cáritas Portuguesa, da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e PME's locais)

Nas entrevistas realizadas aos agentes da sociedade civil, foram colocadas as seguintes questões, cujo guião de entrevista pode ser consultado no Anexo VI.

⁷⁹ Muitos dos empreendedores entrevistados que têm baixas qualificações, detêm experiência em áreas como a construção civil, serviços de limpeza

→ **Cáritas Portuguesa (Projecto CRIA(C)TIVIDADE)**

A presente entrevista foi realizada no dia 15 de Maio de 2014 às 18h30m à Dra. Maria Teresa Fonseca, membro da direcção da Cáritas Portuguesa e responsável pelo projecto CRIA(C)TIVIDADE.

A Dra. Maria Teresa Fonseca tem uma vasta experiência no âmbito do Rendimento Mínimo Garantido, nomeadamente quando desenvolveu a sua actividade profissional na Santa Casa da Misericórdia de Lisboa nos anos de 1999 a 2002, na freguesia dos Olivais em Lisboa.

Durante essa experiência pertencia à equipa de técnicos de Serviço Social e dirigia a Comissão Local de Acompanhamento (CLA), agora Núcleo Local de Inserção (NLI).

De acordo com a Dra. Maria Teresa Fonseca, a CLA era composta por representantes das áreas da Saúde, Educação, Emprego, Segurança Social e Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. A CLA tinha como objectivo reunir semanalmente de forma a analisar os casos e entrevistas realizadas pelos técnicos que actuavam numa perspectiva de proximidade com os utentes. Refere, igualmente, que a validade do Rendimento Mínimo era de 6 meses e após esse período, e face à análise do nível de pobreza do utente, o contracto era renovado.

No que concerne às questões colocadas, a Dra. Maria Teresa Fonseca considera que o RSI é uma prestação pecuniária que tem como objectivo garantir o mínimo para a subsistência a pessoas carenciadas, sendo uma medida positiva na medida em que o seu objectivo fundamental é a inserção social e profissional dos beneficiários e, consequentemente, a sua autonomização económica.

O RSI promove o trabalho em parceria, nomeadamente a articulação dos técnicos dos vários serviços para a mobilização de respostas sociais adequadas à população-alvo visando, em última instância, alargar as acções da CLA à comunidade local e produzir efeitos de mudança ao nível da reestruturação do funcionamento da Segurança Social e de outros organismos estatais.

Neste seguimento, a Dra. Maria Teresa Fonseca reconhece aspectos positivos na medida, uma vez que, devido ao contrato e acompanhamento estabelecidos entre os titulares da medida e as CLA's, seria uma forma de combate ao insucesso escolar e

integração no mercado de trabalho, quer fosse através do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) ou por meios próprios.

Quanto aos aspectos negativos da medida, admite que na implementação da medida, nomeadamente nas equipas que constituíam as CLA's, existia muita rotatividade na coordenação das mesmas, assim como, existia pouca articulação entre os diversos técnicos (técnicos da Segurança Social VS técnicos da Santa Casa da Misericórdia).

Refere-se ainda aos casos de insucesso, designadamente os toxicodependentes e indivíduos da etnia cigana, referindo serem raros os casos de integração no mercado de trabalho.

Assim sendo, em primeira instância vê que tem de ser melhorada significativamente a articulação entre os técnicos que constituíam as CLA's e actualmente os NLI's.

No que respeita às principais medidas para promover a integração social e profissional, assim como a autonomia económica e financeira dos beneficiários da medida, a Dra. Maria Teresa Fonseca admite que é essencial promover o trabalho cívico qualificante, nomeadamente em prol da comunidade (através das Instituições Particulares de Solidariedade Social - IPSS) e, face à actual conjuntura e à retracção do mercado de trabalho, pela via do empreendedorismo ou criação de actividade por conta própria.

Contudo, não acredita que exista segregação social relativamente aos beneficiários da medida, independentemente das matrizes ideológicas que promovem o debate sobre a mesma.

Por fim, refere que estaria disponível para enquadrar na sua Instituição/Organização estes beneficiários do RSI, através do trabalho voluntário e através do projecto CRIA(C)TIVIDADE, que vê como uma alavanca para a capacitação dos beneficiários para criarem o seu próprio futuro através da criação de microempresa ou actividade por conta própria.

→ Santa Casa da Misericórdia de Lisboa

Esta entrevista foi realizada no dia 3 de Junho de 2014 às 14h à Dra. Maria José Rodrigues, representante da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

A Dra. Maria José Rodrigues considera que o RSI visa suprir situações de maior carência sendo “louvável e necessária na vida dos agregados”⁸⁰, assim como, permitiu a visualização das condições de vida das famílias e das necessidades sentidas, bem como das suas carências e potencialidades e das limitações e *deficits*, o que eventualmente serviu de orientação para os projectos de vida a implementar com cada agregado em particular.

No entanto, considera que é uma medida que carece de suporte mais estruturado no terreno, situação esta que tem vindo ao longo do tempo a encontrar respostas mais adequadas no acompanhamento a efectivar junto dos beneficiários, mas que se mantém deficitária.

Deste modo, torna-se fundamental implementar medidas mais preventivas do ponto de vista das respostas a efectivar no futuro (limitar as eventuais recidivas/novas candidaturas), assim como, no que se refere à promoção dos indivíduos/famílias e na necessidade de promoção de acções que assegurem o adequado exercício de uma cidadania activa e responsável, salvaguardado por um departamento que assegure a fiscalização das condições de atribuição da própria prestação.

Neste seguimento, a Dra. Maria José Rodrigues admite que as principais medidas para promover a integração social e profissional, assim como a autonomia económica dos beneficiários, devem centrar-se na promoção de diagnósticos adequados das situações e na promoção de trabalho com as famílias, de modo a focalizar os principais problemas e *deficits*, assim como, a construção de alternativas trabalhadas em comunidade, com partilha de responsabilidades e tempos definidos para o efeito.

Quando questionada sobre o actual debate relativamente à prestação de trabalho social por parte dos beneficiários da medida, admite que é uma mais-valia pois todos os cidadãos/contribuintes têm o direito e responsabilidade de expor as respectivas opiniões a favor da comunidade, salvaguardando a importância do trabalho útil, principalmente

⁸⁰ Ver Anexo VI

“envolvendo aqueles que o podem fazer e, a favor daqueles que se encontram mais vulneráveis para o efeito”⁸¹.

Por fim, considera que neste momento e porque o período de atribuição sofreu alterações, assim como, as exigências para a manutenção das condições para o efeito se alteraram, estão a percorrer um novo caminho no trabalho com os beneficiários da prestação. Contudo, não foram salvaguardadas respostas alternativas para os períodos de carência que ultimamente se têm verificado. Muitos dos beneficiários passaram a encontrar-se sem qualquer meio de subsistência, apesar de se ter verificado o cumprimento das acções previstas, quer por parte dos beneficiários, quer por parte dos técnicos de acompanhamento.

→ **PME's locais**

Página Pelativa, Lda (Lisboa)

Esta entrevista realizou-se no dia 19 de Fevereiro de 2014, às 20h, dirigida à fundadora da empresa, Patrícia Gomes.

Jovem empreendedora com apenas 27 anos, a jovem foi igualmente questionada sobre o que entende relativamente à medida RSI, considerando que é uma prestação pecuniária e que garante o mínimo de subsistência a quem dela beneficia, pelo que entende que se trata de medida positiva, uma vez que é direccionada para indivíduos que vivam numa situação de extrema pobreza.

No entanto, teme que a medida possa gerar dependência da prestação pecuniária por parte dos beneficiários, pelo que entende que devem existir programas de inserção dos mesmos que realmente capacitem e sirvam como alavanca para a integração no mercado de trabalho.

Não tendo um conhecimento muito profundo no que respeita à medida, admite que a promoção de voluntariado e o programa de estágios do IEFP sejam ferramentas que contribuam para uma integração social e profissional dos beneficiários.

Por fim, considera muito importante a existência de um debate sobre a medida junto da sociedade civil, uma vez que ainda existe preconceito e desconhecimento sobre as mais-

⁸¹ Ver Anexo VI

valias que o RSI tem junto de indivíduos que vivam numa situação de pobreza, mostrando-se também disponível para integrar beneficiários do RSI na sua empresa, através de estágios de 6 meses, estágios profissionais e até mesmo contratação a termo, mas para tal, seria fundamental existir uma redução da Taxa Social Única (TSU).

DIAPAUTO - Soc. Peças e Equipamentos, Lda. (Sintra)

Com uma visão um pouco diferente das entrevistas anteriores, a presente entrevista foi realizada no dia 7 de Março de 2014, às 19h, ao sócio gerente da empresa, José Santos.

Nesta entrevista José Santos revela-se consciente que o RSI é uma prestação pecuniária que ajuda a suplementar desempregados, nomeadamente com insuficiência de rendimento para garantir a própria subsistência, não sendo uma alternativa para a situação actual, mas para garantir forma de subsistência por um período muito limitado.

Admite que a medida gera dependência por parte dos beneficiários e que leva à inércia na procura de emprego, sendo que o essencial seria articular a prestação pecuniária com a oferta de uma contrapartida, nomeadamente a prestação de trabalho cívico qualificante.

Assim, seria fundamental a integração em autarquias e juntas de freguesia, bem como proceder a uma optimização burocrática para a contratação de desempregados, recorrendo às medidas que existem actualmente e que favorecem a empregabilidade.

Para finalizar a entrevista, José Santos demonstra disponibilidade de integração de beneficiários da medida na sua empresa, após análise aprofundada do perfil do beneficiário e da realização de entrevista.

1.4 Percepções sobre a relação entre prestação de trabalho cívico qualificante e recepção da prestação pecuniária

Após realização dos 100 inquéritos a beneficiários do RSI, das 10 entrevistas a empreendedores do projecto CRIA(C)TIVIDADE e das 4 entrevistas a agentes da sociedade civil, foi possível recolher diversas percepções sobre a relação entre prestação de trabalho cívico qualificante e recepção da prestação pecuniária.

Relativamente aos indivíduos inquiridos, 57% não respondeu ao inquérito, após abordagem ao RSI, o que demonstra que junto da sociedade civil os indivíduos sentem que beneficiar da medida é motivo de segregação social, o que reforça a ideia de dependência face à Segurança Social e inércia no que respeita à reintegração no mercado de trabalho.

Contudo, quando questionados sobre a possibilidade de prestação de trabalho cívico qualificante, os 43% dos indivíduos que responderam ao questionário demonstraram aceitação, não apenas pela possibilidade de reingressar no mercado de trabalho, mas também pela capacitação e pelo não ócio.

No que concerne aos 10 entrevistados do programa CRIA(C)TIVIDADE, verificou-se que, fruto das várias situações de desemprego, pela dificuldade na busca de emprego, e pelo facto de existir algum deficit ao nível da experiência adquirida, vêm na prestação de trabalho cívico qualificante um meio para aquisição de experiência que facilitará a busca de emprego e a possibilidade de construção de uma razoável rede de conexões. Por outro lado, admitem também que a criação da microempresa ou actividade por conta própria é uma alternativa ao desemprego, abrindo um vasto campo de possibilidades profissionais, utilidade social e integração no mercado de trabalho.

Por fim, nas entrevistas realizadas aos vários agentes da sociedade civil, designadamente à Cáritas Portuguesa, à Santa Casa da Misericórdia e às 2 pequenas e médias empresas, verifica-se que, na generalidade, os 4 intervenientes partilham a mesma percepção, isto é, reconhecem que é essencial promover o trabalho cívico qualificante, nomeadamente em prol da comunidade (através das Instituições Particulares de Solidariedade Social - IPSS), o voluntariado e o programa de estágios do IEFP e a integração em autarquias e juntas de freguesia, de forma a capacitar e favorecer a empregabilidade.

2. ANÁLISE FINAL DOS DADOS OBTIDOS

Recolhidos e analisados os dados dos inquéritos a beneficiários do RSI com idades compreendidas entre os 18 e 32 anos, no distrito de Lisboa, importa referir que 57% do total de inquéritos previstos não foram respondidos, revelando desinteresse ou receio de estigma social. Detalhando, 69,8% dos inquiridos que correspondem a 43% do total de

inquiridos, refere sentir-se hostilizado pela sociedade civil e apenas 23,3% dos inquiridos admite a existência de alguma solidariedade.

Um dado muito importante e que justifica o presente trabalho relaciona-se com a possibilidade de exercer actividade por conta própria, o que reforça que o empreendedorismo pode constituir resposta (entre outras) para o desemprego e para os objectivos de inserção integrantes do RSI.

Neste seguimento, salienta-se também um outro dado que se revelou significativo (podendo contribuir, nomeadamente, para reformulação e aprofundamento da medida) - 100% dos beneficiários inquiridos admite dar uma contrapartida, em troca da prestação pecuniária, sendo que, 88,4% admite dar qualquer “contrapartida”, 3% admite ter “acesso a formação” e 4,7% admite acesso a “estágios”⁸².

Recolhidos e analisados os dados dos inquiridos a titulares da medida, realizadas as entrevistas tanto aos empreendedores do projecto CRIA(C)TIVIDADE, como aos agentes da sociedade civil, foi verificado que o empreendedorismo pode ser destinado a indivíduos em situações sociais adversas, contribuindo ainda para o desenvolvimento económico de várias regiões do país, e como tal, representar uma alternativa a situações de extrema pobreza.

Tanto indivíduos inquiridos, como os que foram entrevistados, traduzem uma alteração de paradigma para os próprios, na medida em que reflecte uma necessidade de reintegração no mercado de trabalho e de inserção social.

Importa igualmente realçar, no âmbito das conclusões, que as percepções e as representações sociais recolhidas referem ter existido (e existir) uma deficiente implementação da medida, dela se ficando a dever a geração de dependências (por vezes endémicas), bem como a ineficácia do RSI no combate à pobreza e na promoção da inclusão social e na capacitação dos cidadãos e na sua integração sócio profissional.

Reflexos existem também na instalação de uma cultura social que carece de pedagogia e de existência e demonstração de boas práticas sociais.

⁸² Ver Tabela 21 – Anexo IV

Foi, igualmente, possível verificar que os casos que acarretam uma maior complexidade serão os beneficiários de etnia cigana, muitas vezes marginalizados pela sociedade, mas também porque a respectiva matriz cultural os impede de uma maior interacção com a sociedade, promovendo também a economia paralela.

Assim, a constatação evidente remete para uma transversalidade do empreendedorismo, quer seja através da criação da microempresa, quer seja através da actividade por conta própria, enquanto uma possível solução para a integração social de um maior número de cidadãos.

Após a realização das 10 entrevistas aos empreendedores do projecto CRIA(C)TIVIDADE, foi possível constatar que as Instituições de Solidariedade Social, designadamente a Cáritas Portuguesa e também a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, procuram um reposicionamento face à visão e às expectativas que a sociedade civil tem relativamente a estas instituições, na medida em que agregam à perspectiva meramente assistencialista, uma perspectiva de capacitação e suporte à criação de novos caminhos e de autonomização das pessoas em situação de pobreza.

Assim sendo, o recurso a medidas comunitárias e estatais alicerçadas no suporte das referidas instituições, constitui estratégia que contribui para a identificação de soluções de financiamento alternativas disponíveis no mercado que se adequem mais à dimensão e natureza dos projectos. Pretende-se o equilíbrio entre capitais próprios e capitais alheios, de forma a potenciar o equilíbrio financeiro do “negócio” a criar, principalmente na fase de arranque e nos anos iniciais de exploração do mesmo.

Partindo desta problemática, colocam-se as seguintes questões durante o desenvolvimento deste estudo:

- O RSI distanciou-se, na sua implementação, das finalidades e objectivos que o definiram como política de acção social e não assistencialista?
- Será o empreendedorismo um meio para ultrapassar situações de dependência económica?

Fruto da análise do quadro legislativo, realização de inquéritos e entrevistas a agentes da sociedade civil, nomeadamente IPSS's e PME's, verificou-se que ambas as hipóteses que se formularam, com base no enquadramento teórico, nas questões e nos objectivos da pesquisa, foram corroboradas com a realidade, isto é:

- o RSI diverge dos seus objectivos de autonomia e inserção e os seus titulares percebem-no, ou apenas como medida de assistência social ou como medida de inserção susceptível de contrapartida cívica e qualificante,
- no entanto, admitem a contrapartida cívica e a capacitação para desenvolverem as suas próprias actividades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portugal tem vindo a atravessar um período conturbado e de crise financeira aguda, que se desenvolveu no contexto da crise global de 2007-2008 e, como tal, da crise da dívida pública da Zona Euro que tem o seu início em 2009, e que afectou particularmente os países mediterrânicos europeus. Durante este período verificou-se que as desigualdades sociais aumentaram significativamente, a taxa de desemprego subiu e os salários diminuíram, assim como existiu um aumento da carga fiscal.

Neste contexto, verificou-se um aumento da taxa de risco de pobreza em 2012 (18,7%⁸³), ou seja, passou a afectar quase dois milhões de portugueses, sendo esta a taxa mais elevada desde 2005, ano em que o risco de pobreza atingia 19%⁸⁴ da população portuguesa. Nesse mesmo ano, as pessoas que se encontravam no limiar do risco de pobreza viviam com uma média de 400 euros por mês. Acresce que, a taxa de risco de pobreza tem uma maior incidência em famílias com crianças dependentes, subindo para 22,2%⁸⁵ em 2012, valor superior aos 20,5%⁸⁶ de 2011.

Deste modo, o Rendimento Social de Inserção assume uma significativa relevância, na medida em que é uma Política Pública que insere no grupo das Políticas Sociais e que tem no seu âmago providenciar o desenvolvimento de condições de autonomia económica e social a famílias que, temporariamente careçam de um rendimento mínimo de subsistência por forma a evitar situações de carência.

O acompanhamento adequado da evolução do Rendimento Social de Inserção e sua implementação era assegurado pela Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção (CNRSI) que integrava representantes ministeriais dos sectores da segurança social, do emprego e formação profissional, da educação e da saúde, bem como representantes dos Governos Regionais da Madeira e dos Açores, das autarquias locais, das instituições particulares de solidariedade social e das confederações sindicais e patronais, e que foi extinta em 2011 pelo Governo português.

⁸³ Fonte: PORDATA/INE, 25 de Janeiro de 2013

⁸⁴ *Idem*

⁸⁵ *Idem*

⁸⁶ *Idem*

Segundo os últimos dados divulgados pela CNRSI, no 1º semestre de 2011, o número de beneficiários fixou-se nos 372.632, registando-se uma diminuição de 57.153 beneficiários face ao período homólogo de 2010, sendo que existia a prevalência de uma grande percentagem de beneficiários jovens (39%).

Nesse semestre, o valor médio da prestação foi de 243 euros por agregado familiar, menos 5 euros do que em 2010, e de 88 euros por indivíduo, um valor também inferior ao ano anterior em igual período – 93 euros.

Cerca de 58% dos beneficiários do RSI não possuía, no semestre em análise, qualquer rendimento para além da própria prestação, sendo que, em 2010, este valor era de 71% dos beneficiários⁸⁷.

Tendo sido extinta a CNRSI, deixaram de ser produzidos os relatórios semestrais o que inibiu a aquisição de dados importantes actualizados como os indicadores de situação (beneficiários sobre a população), indicadores sobre a medida (titulares sobre beneficiários; contractos de inserção sobre beneficiários) e de indicadores de diagnóstico como a percentagem de saídas da medida por motivo.

Sendo, a relação entre a formulação da Política Pública “Rendimento Social de Inserção” e a sua implementação e viabilidade de aceitação social de condições para a sua reformulação o ponto central da presente investigação, verificou-se na presente investigação, após análise da evolução da legislação da medida em estudo desde 1996, que a medida em estudo se assume sob duas formas, as transferências monetárias para os beneficiários e o desenvolvimento de programas que visem a inserção social e profissional dos mais carenciados.

⁸⁷ De acordo com o relatório supra referido foram 665.964 os beneficiários com a prestação cessada a nível nacional, sendo que no distrito de Lisboa (87 990 dos beneficiários, isto é, 13%).

Cerca de 58% dos Beneficiários de RSI a nível nacional não possuía, no semestre em análise, qualquer rendimento para além da própria prestação, registando-se valores com alguma relevância, nos distritos de Lisboa e Região Autónoma dos Açores (62%).

Importa referir, que o distrito de Lisboa é dos distritos onde se registou a maior diferença entre Beneficiários que não possuem rendimentos e aqueles que possuem a par dos distritos de Setúbal e Porto. Quanto ao número de beneficiários abrangidos nos Acordos de Inserção registaram no distrito de Lisboa 59.616 beneficiários.

Por fim, registaram-se cerca de 26% dos beneficiários a frequentar acções de inserção situam-se no escalão etário entre os 6 e os 18 anos indiciando serem as crianças e jovens a frequentar o ensino escolar obrigatório.

Para dar resposta às questões colocadas para o desenvolvimento deste trabalho, existiu a necessidade de compreender o real impacto da medida junto de beneficiários da medida. Para tal, foram aplicados 100 inquéritos a titulares da medida com idades compreendidas entre os 18 e 32 anos, nomeadamente no distrito de Lisboa, dos quais se destacam duas grandes conclusões:

- face aos 57% do público-alvo inquirido que preferiu não responder ao questionário, pôde-se verificar que as percepções formuladas, tanto pelos beneficiários da medida como pela sociedade civil não abonam a favor de um conhecimento real dos benefícios da mesma, no que concerne ao combate à pobreza e exclusão social.

Acresce o debate político-partidário sobre o RSI uma vez que tem centrado a discussão apenas em questões que se relacionam com juízos de valor face aos beneficiários, nas quais, ora se defende que as transferências monetárias podem representar um desincentivo à inserção no mercado de trabalho, ora se defende que as mesmas são fundamentais para atenuar as diferenças no que respeita à distribuição do rendimento;

- os titulares, que responderam ao inquérito nos diferentes concelhos do distrito de Lisboa, transversalmente demonstraram que a prestação de trabalho cívico qualificante em troca da prestação pecuniária, é um factor determinante não apenas para se manterem activos, mas também para se sentirem capacitados para uma integração sustentável no mercado de trabalho.

Estas duas conclusões são corroboradas pelas entrevistas realizadas aos empreendedores do projecto CRIA(C)TIVIDADE da Cáritas Portuguesa e aos agentes da sociedade civil (representantes da Cáritas Portuguesa, da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e PME's).

Por um lado, reconhece-se a importância das IPSS, das autarquias e de empresas privadas para a integração dos beneficiários para prestação de trabalho cívico qualificante e, por outro lado, reconhecem que a medida em estudo, tal como está implementada, não incentiva nem a empregabilidade e a autonomia de pessoas que já se encontram em situações de pobreza em todas as suas vertentes. Assim, verifica-se a necessidade de reformulação da Política Pública RSI, nomeadamente na sua

Implementação, recuperando aquela que é a essência da mesma. Uma reformulação que ultrapasse a visão simplista de fiscalização constante dos beneficiários, de integração em actividades na sociedade que não oferecem qualquer capacitação, nem ponto de partida para uma integração ou reintegração na vida activa.

Uma outra mais-valia à reformulação da medida tem como base a determinação da eficiência dos recursos e da despesa do Estado, nomeadamente, no que respeita ao Orçamento da Segurança Social, uma vez que o objectivo do RSI não corresponde a uma maior pressão na despesa da Segurança Social, mas sim, servir de suporte e acelerador a um regresso à vida activa.

O presente estudo teve, de igual forma, uma visão sobre o empreendedorismo, quer seja através da criação da microempresa ou através da actividade por conta própria, enquanto uma possível solução à integração social de todos os indivíduos e uma das soluções ao desemprego. Para tal, foi fundamental compreender os projectos CRIA(C)TIVIDADE, desenvolvido pela Cáritas Portuguesa e o Banco de Inovação Social da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

No que respeita à Cáritas Portuguesa, esta foi a instituição da Economia Social que num período conturbado do país, década de 80, geriu um fundo destinado ao empreendedorismo e a indivíduos em situações sociais adversas, os retornados, com resultados positivos quer na integração desse universo, quer no desenvolvimento económico de determinadas regiões do país. Este histórico, para além do seu trabalho desenvolvido com mais de 30 anos na inclusão social dos mais desfavorecidos, justifica o desenvolvimento do projecto CRIA(C)TIVIDADE enquanto suporte ao empreendedorismo social e servindo de alavanca para os cidadãos portugueses em situação de pobreza, criem a sua própria autonomia financeira e construam os pilares de um futuro laboral sustentável.

Quanto ao Banco de Inovação Social da Santa Casa da Misericórdia, este tem na sua génese o empreendedorismo enquanto solução ao desemprego, servindo também de alavanca aos mais desfavorecidos, apoiando os mesmos na criação do próprio negócio.

Tendo como base a investigação desenvolvida pelo presente estudo, verifica-se que as hipóteses colocadas à problemática se confirmam, isto é, o RSI diverge dos seus objectivos de autonomia e inserção, uma vez que a evolução da Política Pública conteve apenas alterações de forma, processuais e procedimentais, não correspondendo a uma reestruturação do seu conteúdo, desenho e arquitectura e que face ao peso da crise e das preocupações de sustentabilidade da Segurança Social corresponderam, ao nível do RSI, na diminuição dos montantes pecuniários concedidos, redução do número de beneficiários, quer por restrição nas condições de acesso, quer por exclusão de beneficiários decorrente de acções de fiscalização.

Comprovou-se de igual forma, que existem condições de aceitação, por parte de beneficiários e de potenciais empregadores, relativamente à prestação de trabalho por contrapartida da recepção de prestação pecuniária e que os titulares da medida⁸⁸ percebem-no, como medida de inserção social susceptível de contrapartida cívica e qualificante, paralelamente a ser uma medida de assistência social.

Assim, reforça-se que junto dos beneficiários do RSI o trabalho cívico qualificante como contrapartida à prestação pecuniária é fulcral, não apenas para capacitar e favorecer a integração no mercado de trabalho, mas também para criar um contexto nacional de equidade. Essa capacitação pode igualmente levar ao empreendedorismo e a novas dinâmicas nas vidas dos indivíduos, abrindo as “portas” a soluções inovadoras à situação profissional em que se encontram.

⁸⁸ Titulares inquiridos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anderson, J. E. (1975). *Public Policy-Making*. New York: Praeger Publishing
- Baldock, J. (2007). Social Policy, Social Welfare, and the Welfare State. In J. Baldock, N. Manning & S. Vickerstaff (eds.), *Social Policy* (pp. 5-30) (3rd. Ed.). New York: Oxford University Press
- Birkland, T. A. (2001). *An Introduction to the Policy Process – Theories, concepts and models of public policy making*. New York: E. Sharpe. Inc, 177-193
- Caeiro, J. C. (2008). *Políticas Públicas, Política Social e Estado Providência*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora
- Caleiras, Jorge; Estivill, Jordi (2008). *A Articulação das Estratégias de Emprego e Inclusão Social*. Porto. Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal)
- Cardim, M. E. (2006). Implementação de Políticas Públicas: Do Discurso às Práticas [Tese de Doutoramento em Ciências Sociais na especialidade Administração Pública]. Lisboa: ISCSP
- Cardoso, A. (2002). “A Coordenação nas Políticas Activas: O Caso do Rendimento Mínimo Garantido em Portugal”. *Cidades – Comunidades e Territórios*, 4, (pp. 83-98)
- Carmo, H. (2011). *Teoria da Política Social: Um olhar da Ciência Política*. Lisboa: ISCSP
- Carmo, H. & Ferreira,, (2008). *Metodologia da Investigação: Guia para a Auto-aprendizagem*. Lisboa: Universidade Aberta
- Davoudi, S. & Strange, I. (eds.) (2009). *Space and Place in Strategic Spatial Planning*. London: Routledge (RtpI Library Series)
- Diogo, F. (2004). “Quando o Estado e os Cidadãos não se Entendem: O Caso do Programa de Inserção do Rendimento Mínimo Garantido”, *Actas dos ateliers do Vº Congresso Português de Sociologia*: Universidade do Minho
- Dye, T. R. (1995). *Understanding Public Policy* (8th ed.). New Jersey: Prentice Hall

- Elmore, R. (1980). Backward Mapping: Implementation Research on Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, Vol. 94, 4 (pp. 601-616)
- Esping-Andersen, G. (2002). Towards the Good Society, Once Again?. In G. Esping-Andersen (ed.). *Why we need a New Welfare State* (pp. 1-25). New York: Oxford University Press
- Fischer, F., Miller, G. J. & Sidney S. (2007). *Handbook of Policy Analysis, Theory, Politics and Methods*. Boca Raton, Florida: Taylor & Francis Group, (pp.89-107)
- Freeman, Howard E.; Rossi, Peter H.; Sandefur, Gary D.; (1989). *Evaluation – a Systematic Approach* (4th ed.). London: Sage Publication
- Friedberg, E. (1993). *Le pouvoir et la règle*. Paris: Seuil
- Goggin, M.; Bowman, A.; Lester, J.; O'Toole, L. (1990). *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Glenview, Ill: Scott Foresman / Little Brown
- Hill, M. & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London: Sage Publications
- Howlett, M. & Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (2nd. Ed.). Oxford: Oxford University Press
- Hsrich, Robert. D. et al. (1986) *Entrepreneurship*. p.96.
- Instituto da Segurança Social (2011). *Relatório Anual 2010 sobre o Rendimento Social de Inserção*. Lisboa
- Jenkins, W. (1978). *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. London: Martin Robertson
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation
- Jones, Charles O. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Duxbury Press
- Kingdon, John (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown

- Lasswell, H. (1956). *The decision process*. College Park, MD: University of Maryland Press
- Loftager, J. (1998). Solidarity and Universality in the Danish Welfare State - empirical remarks and theoretical interpretations. (1998, Setembro) *Artigo apresentado na BIEN International Congress*. Amsterdão. Disponível em www.basicincome.org/bien/pdf/1998Loftager.pdf
- Lowi, Theodore (1964). American Business, Public Policy, Case-studies, and Political Theory. In: *World Politics*, vol. XVI (pp. 677-715). Cambridge University Press.
- Manning, N. (2007). The Politics of Welfare. In J. Baldock, N. Manning & S. Vickerstaff (eds.). *Social Policy (3rd. Ed)* (pp. 31-60). New York: Oxford University Press
- Parecer Técnico n.º 6/2012, de 31 de Outubro, da Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República
- Pereirinha, J. A. (2008). *Política Social – Fundamentos da Actuação das Políticas Públicas*. Lisboa: Universidade Aberta
- Ronstadt, R. C. (1984) *Entrepreneurship*. p. 28.
- Rosanvallon, P. (1995). *La nouvelle question sociale: Repenser l'État-providence*. Paris: Éditions du Seuil
- Shapiro, A. (1975) *Entrepreneurship and economic development*. p. 187.
- Solow, R. (1998a). Lecture I: Guess Who Likes Workfare. In R. M. Solow & A. Guttman (eds.), *Work and Welfare* (pp. 3-22). New Jersey: Princeton University Press
- Solow, R. (1998b). Lecture II: Guess Who Pays for Workfare. In R. M. Solow & A. Guttman (eds.), *Work and Welfare* (pp. 23-44). New Jersey: Princeton University Press
- Wilson, James (1986). *American Government: Institutions and Policies*. Lexington, Massachusetts : D.C. Heath

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

Constituição da República Portuguesa

Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho – “Cria o rendimento mínimo garantido, instituindo uma prestação do regime não contributivo da segurança social e um programa de inserção social.”

Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio – “Revoga o rendimento mínimo garantido previsto na Lei n.º 19-A/96 de 29 de Junho, e cria o rendimento social de inserção”.

Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de Novembro – “Regulamenta a Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, que institui o rendimento social de inserção, adiante designado por RSI.”

Portaria n.º 105/2004, de 26 de Janeiro – “Define os montante dos apoios especiais previstos nas alíneas *a)* a *c)* do n.º 1 do artigo 12.º da Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio.”

Despacho n.º 15 400/2004 (2.ª série), de 31 de Julho – “A Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, prevê, no seu artigo 37.º, a possibilidade de as instituições particulares de solidariedade social e outras entidades que prossigam os mesmos fins participarem no desenvolvimento de acções inerentes ao rendimento social de inserção (RSI), mediante a celebração de protocolos específicos com as entidades distritais da segurança social, desde que se verifique a inexistência ou insuficiência de recursos técnicos qualificados no âmbito dos núcleos locais de inserção (NLI).”

Lei n.º 45/2005, de 29 de Agosto – “Primeira alteração à Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, que revoga o rendimento mínimo garantido, previsto na Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho, e cria o rendimento social de inserção.”

Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de Agosto – “Estabelecer que o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado.”

Despacho n.º 1255/2006 (2.ª série), de 18 de Janeiro – “A Lei n.º 45/2005, de 29 de Agosto, procedeu à alteração da Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, republicada em 29 de Maio, que instituiu o rendimento social de inserção e, designadamente no seu artigo

34.º, procedeu à alteração da composição da Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção.”

Decreto-Lei n.º 42/2006, de 23 de Fevereiro – “Procede à alteração do Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de Novembro, que regulamenta a Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, republicada pela Declaração de Rectificação n.º 7/2003, de 29 de Maio, que institui o rendimento social de inserção, adiante designado por RSI, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 45/2005, de 29 de Agosto.”

Decreto-Lei n.º 211/2006, de 27 de Outubro – “Lei Orgânica do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.”

Despacho n.º 23 088/2006, de 13 de Novembro – “A Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, instituiu os núcleos locais de inserção (NLI) como entidades que sucedem nas atribuições das comissões locais de acompanhamento (as CLA, criadas em sede de rendimento mínimo garantido). Os NLI são as entidades incumbidas de aprovar os programas de inserção, organizar os meios inerentes à sua prossecução e ainda de proceder ao acompanhamento e avaliação da respectiva execução.”

Despacho n.º 451/2007, de 10 de Janeiro – “No âmbito da regulamentação do rendimento social de inserção (RSI) estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 42/2006, de 23 de Fevereiro, os protocolos previstos no artigo 37.º da Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, para o desenvolvimento de acções de acompanhamento de beneficiários do RSI podem ser celebrados, conforme o disposto no n.º 1 do artigo 79.º do citado decreto-lei, entre a entidade distrital da segurança social e as instituições particulares de solidariedade social ou outras entidades, públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, que prossigam fins de solidariedade social.”

Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro – “Aprova as bases gerais do sistema de Segurança Social.”

Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho – “Estabelece as regras para a determinação dos rendimentos, composição do agregado familiar e capitação dos rendimentos do agregado familiar para a verificação das condições de recursos a ter em conta no

reconhecimento e manutenção do direito às seguintes prestações dos subsistemas de protecção familiar e de solidariedade.”

Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de Junho – Procede à alteração dos diplomas anteriores que fossem relativos ao RSI.

Portaria n.º 257/2012, de 27 de Agosto – “Estabelece as normas de execução da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, que institui o rendimento social de inserção, adiante designado por RSI, e procede à fixação do valor do rendimento social de inserção (RSI). Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de Janeiro.”

Proposta de Lei 103/XII/2 - Orçamento do Estado para 2013

Lei n.º 83-C/2013, de 31 de Dezembro - Orçamento do Estado para 2014

DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS

Relatório de auditoria n.º 2/2000-2ªS - auditoria aos sistemas de atribuição e controlo do rendimento mínimo garantido, Tribunal de Contas

Rendimento Social de Inserção – Relatório Anual 2008

Relatório 2005-2011, Sistema de Protecção Social de Cidadania – Subsistema de Solidariedade. Eventualidades: Insuficiência de recursos, Invalidez, Velhice e Morte, Gabinete de Estratégia e Planeamento, Equipa de Estudos e Políticas de Segurança Social

Relatório Anual 2009 (2010), Rendimento Social de Inserção, Instituto da Segurança Social, IP.

Relatório Anual 2010 (2011), Rendimento Social de Inserção, Instituto da Segurança Social, IP.

Programa de Estabilidade e Crescimento (as duas versões para os anos de 2010 a 2013 e um segundo programa para os anos de 2011 a 2014)

Relatório Semestral – 1.º Semestre de 2011, Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção

Memorandum of Understanding on Specific Policy Conditionality and Memorandum of Economic and Financial Policies

Programa do XIX Governo Constitucional

Boletim Estatístico, Dezembro 2012, Gabinete de Estratégia e Planeamento

BASES DE DADOS CONSULTADAS

Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção:

<http://autoridades.arquivos.pt/producingEntityDetails.do;jsessionid=255B4CC13A8B59856B9EE454328470AF?id=5829>, 11 de Janeiro de 2012

Diário da República:

<https://dre.pt> , 14 de Setembro de 2012 e 20 de Setembro de 2014

Segurança Social, Rendimento Social de Inserção:

<http://www4.seg-social.pt/rendimento-social-de-insercao>, 14 de Setembro de 2012, 5 de Outubro de 2012, 16 de Janeiro de 2013, 27 de Setembro de 2013, 21 de Julho de 2014 e 20 de Setembro de 2014

Eurostat, European Commission:

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=teilm020&tableSelection=1&plugin=1>, 5 de Outubro de 2012 e 21 de Julho de 2014

Instituto de Emprego e Formação Profissional:

<https://www.iefp.pt/> , 5 de Outubro de 2012 e 20 de Setembro de 2014

Instituto Nacional de Estatística:

http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0005599&selTab=tab0, 5 de Outubro de 2012 e 21 de Julho de 2014

PORDATA:

[http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+desemprego+total+e+por+sexo+\(percentagem\)+\(R\)-550](http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+desemprego+total+e+por+sexo+(percentagem)+(R)-550), 5 de Outubro de 2012 e 21 de Julho de 2014

Guia Prático, Rendimento Social de Inserção:

http://www4.seg-social.pt/documents/10152/15010/rendimento_social_insercao, 26 de Julho de 2014

Banco de Inovação Social, Santa Casa da Misericórdia:

<http://bancodeinovacaosocial.pt/index.php>, 27 de Agosto de 2014

CRIA(C)TIVIDADE, Cáritas Portuguesa:

<http://caritas.pt/criatividade/index.php/o-cria-tividade>, 27 de Agosto de 2014

Instituto de Segurança Social:

<http://www4.seg-social.pt/programas-de-apoio-ao-desenvolvimento-social>, 2 de Setembro de 2014

Instituto de Emprego e Formação Profissional – Informação mensal do mercado de emprego:

<https://www.iefp.pt/documents/10181/535009/Informa%C3%A7%C3%A3o+Mensal+agosto+2014.pdf/1acc667e-dd94-4890-8ce1-6854e1210536>, 20 de Setembro de 2014

Seminário Europeu – RSI, um Direito à Integração Social (ano 2009):

file:///C:/Users/Mafalda%20F%20Santos/Downloads/RSI_Um%20Dto%20%C3%A0%20Integra%C3%A7%C3%A3o%20Social_Seminario%20Europeu.pdf, 20 de Setembro de 2014

ANEXOS



Índice

Anexo I – Políticas Sociais

Anexo II – Enquadramento socioeconómico

Anexo III – Análise da legislação

Anexo IV – Inquéritos (Base do inquérito e tratamento estatístico)

Anexo V – Óptica dos empreendedores do programa CRIA(C)TIVIDADE (Cáritas Portuguesa)

Anexo VI – Guião das entrevistas aos agentes da sociedade civil (representantes da Cáritas Portuguesa, da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e PME's Locais)

ANEXO I

POLÍTICAS SOCIAIS

Europa

Quadro 1. Política Social Europeia

Período	Contexto	Políticas/ programas europeus		Resultados e “pontes” (encontro /desencontro)
		Emprego	Inclusão	
1958-1974	Pleno Emprego	Fundo Social Europeu (FSE)	Ausência deste parceiro	- Nenhuma “ponte” ou resultado relevante
	Pobreza Marginal			
	Crescimento Económico			
Período	Contexto	Políticas/ programas europeus		Resultados e “pontes” (encontro /desencontro)
		Emprego	Inclusão	
1975-1989	Desemprego e pobreza estruturais	Fundo Social Europeu (FSE)	Primeiro Programa Europeu de Combate à Pobreza	- Definições de Pobreza. Ligação (ao nível teórico) do crescimento da pobreza com a degradação do mercado de trabalho; - Desemprego de longa duração; - Reconhecimento da multidisciplinarietà da pobreza e da necessidade das políticas sectoriais.

1989-1994	Acto Único	Fundo Social Europeu (FSE)	Recomendação da Comissão sobre os esquemas do Rendimento Mínimo	- Aumento dos direitos dos trabalhadores e das diferenças entre estes e os que não têm trabalho; - Ponte” entre a falta de recursos, o acesso ao mercado de trabalho e protecção social
	Melhorias económicas			
	Orientações políticas favoráveis	Resolução sobre a convergência da Protecção Social		
1994-1997	“Ofensiva” contra a Comissão Europeia	Livro Branco Delors e Conselho Europeu de Essen	“Travessia do deserto”	- Relação entre Crescimento e Emprego;
		Fundo Social Europeu e FEDER		Necessidades emergentes, desenvolvimento sócio-económico local, capital social.
1997-2000	“Ascensão” do Terceiro Sistema e da Economia Social	Tratado de Amesterdão		Possibilidade legal de formulação de Estratégias Europeias de Emprego e de Inclusão; Aparecimento de empresas sociais, como instrumentos geradores de Emprego e de luta contra a pobreza.
Emprego, agenda comum		Medidas de estímulo, promoção e intercâmbios sobre a inclusão social		
Conselho Estratégia Europeia de Emprego				
1997-2000		Programa Terceiro Sistema e Emprego		

Quadro 1. Política Social Europeia

Período	Contexto	Políticas/ programas europeus		Resultados e “pontes” (encontro /desencontro)
		Emprego	Inclusão	
2000-2003	Começa a terminar o ciclo económico favorável	Cimeira de Lisboa e Nice		Triângulo crescimento, emprego, inclusão;
		Estratégia Europeia de Emprego	Estratégia Europeia de Inclusão	Trabalhadores pobres, trabalho informal, inserção sócio-profissional;
		Nova Ronda do FSE (2000-2007)		Coesão Social
		Programa Equal ¹		
2003-2007	Alargamento da União Europeia a 10 novos países (aumento da competitividade)	Revisão da Estratégia de Lisboa		Flexigurança, Inclusão Activa; Estratégia “Streamlining”: Planos Nacionais de Protecção e Inclusão Sociais

Fonte: *Caleiras, Jorge; Estivill, Jordi (2008). A Articulação das Estratégias de Emprego e Inclusão Social. Porto. Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal.*)

¹ Iniciativa Comunitária para o período de programação dos fundos estruturais entre 2000-2006, que sucesso na área dos recursos humanos, às iniciativas comunitárias – emprego e adapt. (1994-1999)

Portugal

Quadro 2. Evolução do Sistema de Segurança Social (do século XV ao século XIX)

Século XV	Santas Casas da Misericórdia²	- Saúde e acção social	Assistência Privada
Século XVIII	Real Casa Pia de Lisboa	- Educação a orfãos e reabilitação através do trabalho de mendigos.	Assistência Pública
Século XIX³	Associações de socorros mútuos; Caixas de Aposentações	- Fornecimento de medicamentos; - Atribuição de prestações pecuniárias em caso de impossibilidade de desenvolvimento de actividades laborais; - Subsídio de funeral.	

Fonte: Elaboração própria

² Através da criação da Irmandade da Misericórdia através da Rainha D. Leonor em 1498

³ Foi no século XIX despontou um crescente associativismo operário.

Quadro 3. Evolução do Sistema de Segurança Social (séculos XX e XXI)

Século XX	Primeira República	1916	Lei n.º 494, de 16 de Março Ministério do Trabalho e Previdência Social	- O Estado organizou, pela primeira vez, um serviço de higiene, salubridade e segurança dos locais de trabalho.
	Estado Novo	1933	Lei n.º 1 884, de 16 de Março de 1935.	- Determinava que previdência social deveria abranger os trabalhadores por conta de outrem, do comércio, indústria e serviços, designadamente nas prestações de doença, invalidez, velhice e morte. No entanto, existiam diferentes sujeitos e métodos de financiamento consoante as prestações, em que o Estado tem um papel menor, procurando entrosar a Segurança Social com a contratação colectiva.
		1935	Sistema de seguros sociais	- Contemplava trabalhadores por conta de outrem, do comércio, indústria e serviços.
		1962	Lei n.º 2115, de 18 de Junho de 1962	- Método de equilíbrio financeiro alterado para capitalização mitigada, e que permitiu incluir a protecção à maternidade e encargos familiares; - Referência a trabalhadores independentes; - Criadas a Caixa Geral de Pensões, a Caixa Geral de Seguros e Doenças Profissionais e a Caixa Central de Segurança Social e Doenças Profissionais.
		1972	Decreto-Lei n.º 391/72, de 13 de Outubro	- Criação do regime de previdência dos trabalhadores agrícolas.

Quadro 3. Evolução do Sistema de Segurança Social (os séculos XX e XXI)

Século XX	Estado Democrático	1974 e 1975	<p>Contituição da República Portuguesa</p> <p>Decreto-Lei n.º 169-D/75, de 31 de Março</p>	<p>- Todos os cidadãos têm direito à Segurança Social;</p> <p>- Subsídio de desemprego.</p>
		1979 e 1980	<p>Decreto-Lei n.º 513-L/79, de 26 de Dezembro</p> <p>Decreto-Lei n.º 160/80, de 27 de Maio</p>	<p>- Esquema mínimo de protecção social;</p> <p>- Regime não contributivo de protecção social.</p>
		1984	Primeira lei de bases da Segurança Social (Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto)	<p>- Protecção a trabalhadores e respectivas famílias aquando de incapacidades para trabalho, em situação de desemprego e morte;</p> <p>- Compensação dos encargos familiares;</p> <p>- Protecção dos cidadãos com ausência de meios de subsistência.</p>
		1996	Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho	- Rendimento Mínimo Garantido
Século XXI	Estado Democrático	2000	Segunda lei de bases do sistema de solidariedade e Segurança Social (Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto)	<p>- Sistema divide-se em três subsistemas: <i>protecção social de cidadania, protecção à família, previdencial.</i></p>
		2002 e 2003	<p>Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro</p> <p>Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio</p>	<p>- Revoga a Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto</p> <p>O sistema volta a denominar-se, de sistema da Segurança Social, integrando três sistemas: <i>sistema público de Segurança Social</i> (previdencial, de solidariedade e de protecção familiar), <i>de acção social e complementar.</i></p> <p>- Rendimento Social de Inserção.</p>
		2007	Terceira lei de bases da Segurança Social (sistema actualmente em vigor) (Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro)	<p>- Sistema volta a ser composto por três sistemas composto por três sistemas: <i>protecção social de cidadania, previdencial e complementar.</i></p>

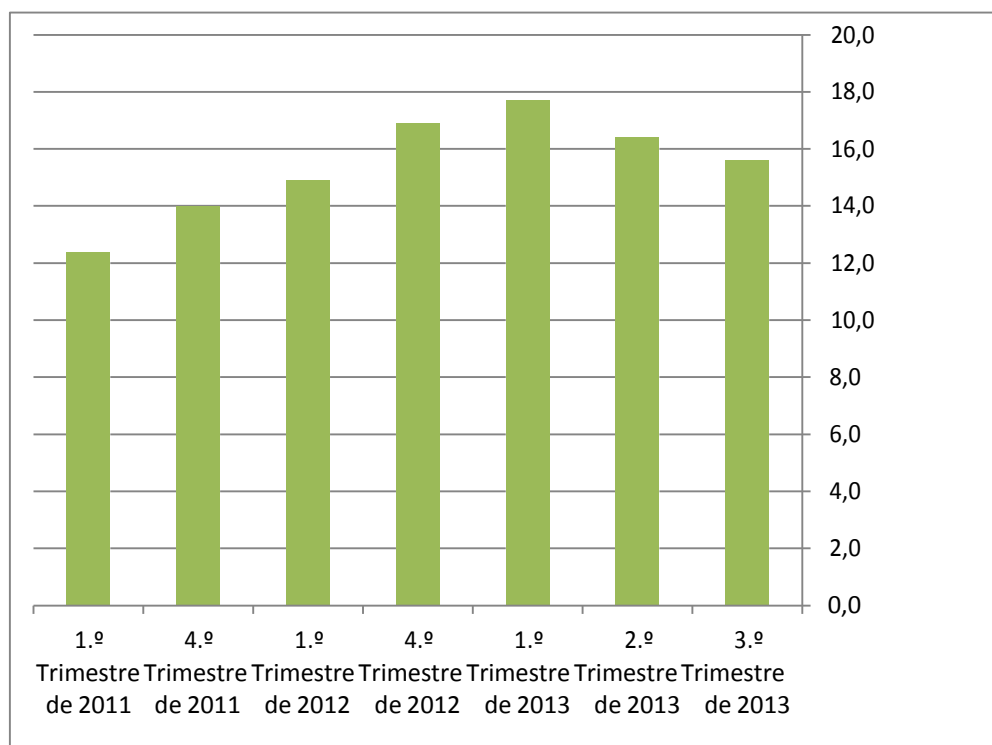
Fonte: Elaboração própria

ANEXO II

ENQUADRAMENTO SOCIOECONÓMICO

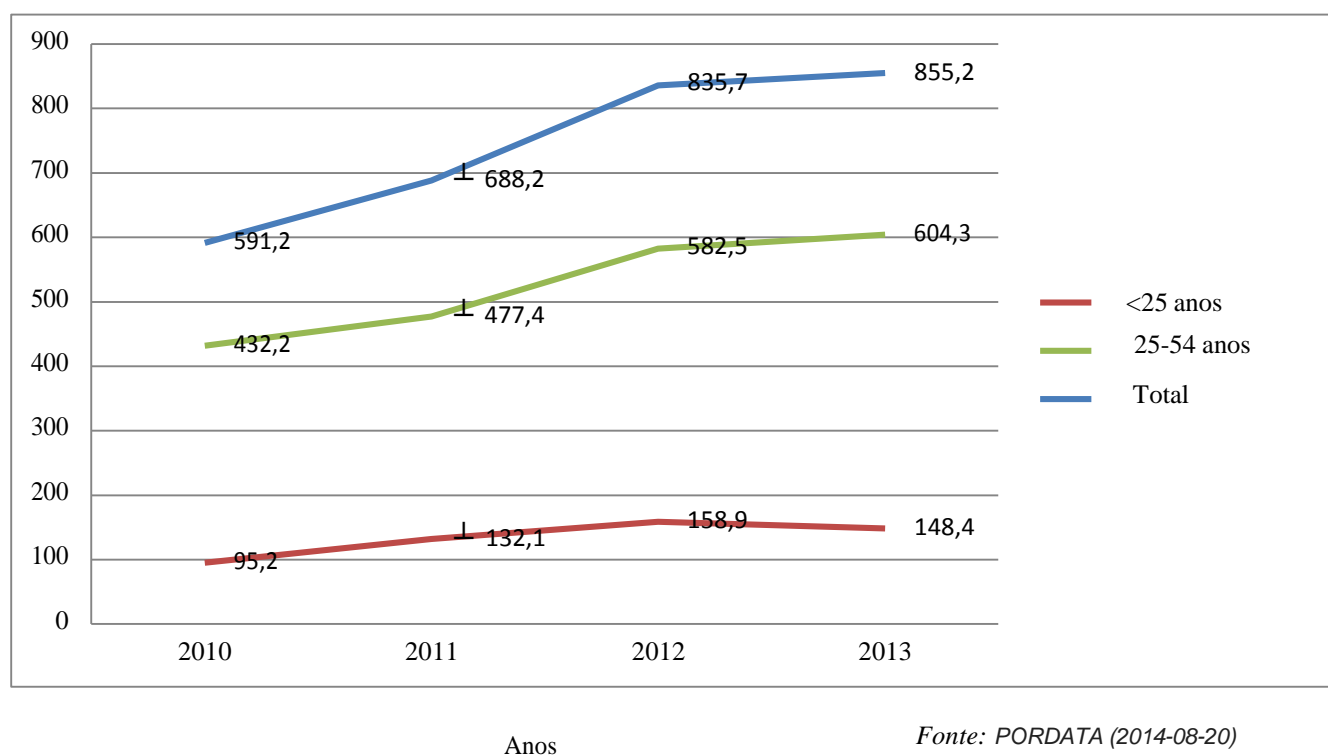
ENQUADRAMENTO SOCIOECONÓMICO

Gráfico 1. Taxa de Desemprego



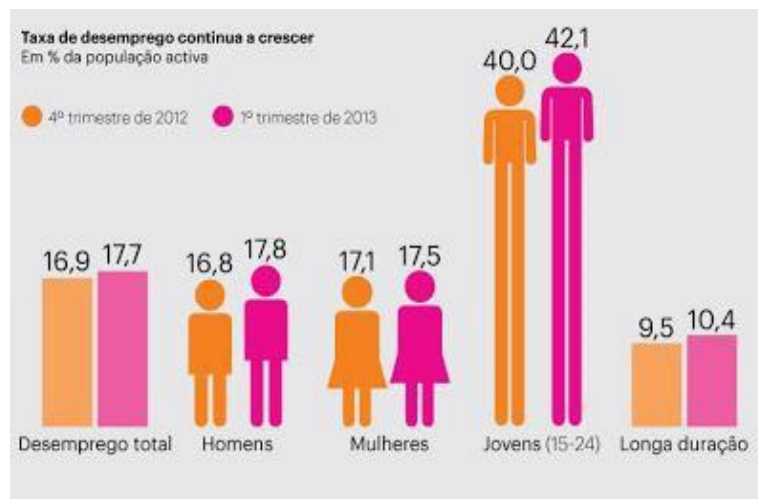
Fonte: PORDATA (2014-08-20)

Gráfico 2. População desempregada: total e por grupo etário (R)



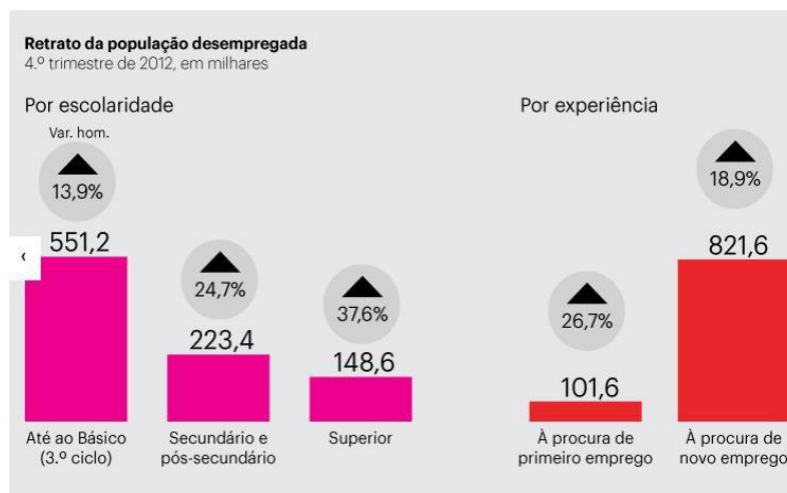
Fonte: PORDATA (2014-08-20)

Gráfico 3. Taxa de Desemprego em % da população activa, por grupos



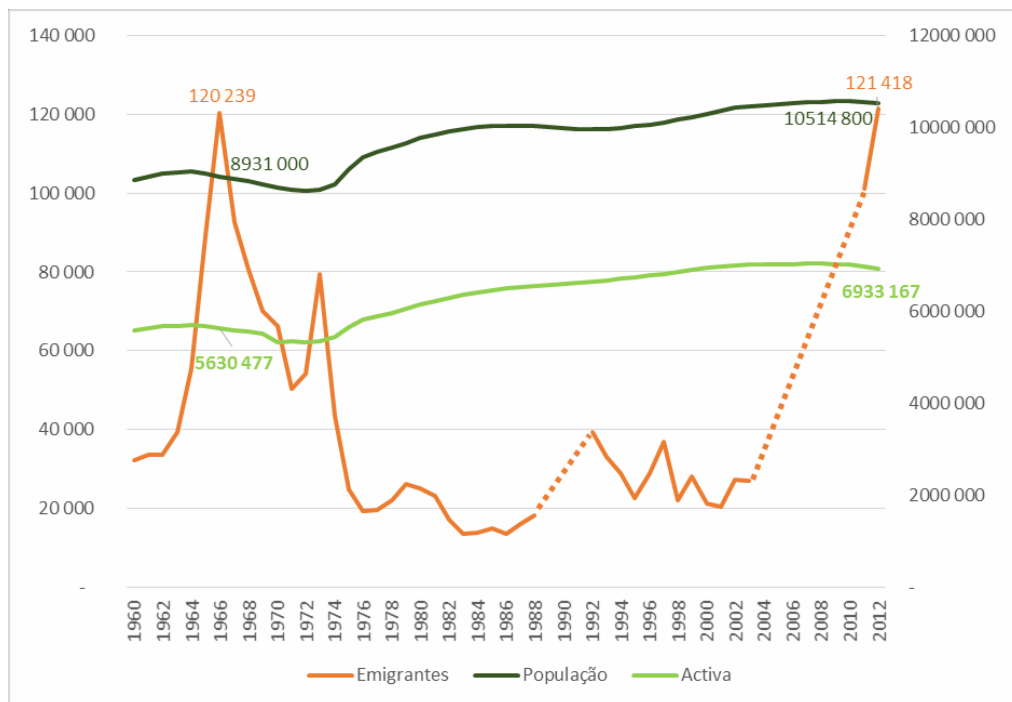
Fonte: INE / Infografia Público

Gráfico 4. Retrato da população desempregada



Fonte: INE / Infografia Público

Gráfico 5. Número anual de emigrantes, população residente e população activa



Fonte: INE / PORDATA

Emigrantes por mil habitantes:

1966 \approx 13,5

2012 \approx 11,5

Emigrantes por mil habitantes em idade activa:

1966 \approx 21,4

2012 \approx 17,5

Gráficos 6 e 7. Total de sociedades, por sector de actividade económica principal

Gráfico 6. Sociedades constituídas

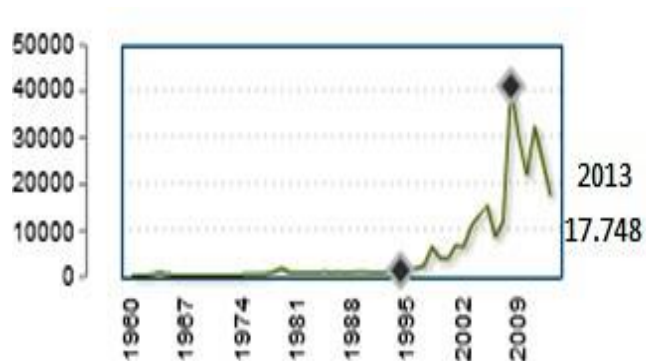
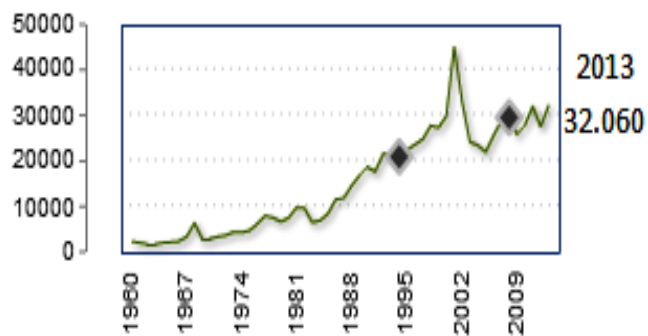


Gráfico 7. Sociedades dissolvidas



Fonte: Pordata, 11/Mar/2013

Diferença entre sociedades constituídas e dissolvidas: 14.312

ANEXO III

ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO

Quadro 1. Objectivo das medidas (RMG e RSI)

	Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho	Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio ¹
Objectivo	“Prestação do regime não contributivo e segurança social e um programa de inserção social, por forma a assegurar aos beneficiários e respectivos agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social e profissional”(artigo 1.º). Prestação de “natureza pecuniária”, de montante variável e com carácter transitório (artigo 2.º).	De igual forma, nos artigos 1.º e 2.º mantêm-se os mesmos fundamentos relativamente à legislação que antecede.

Fonte: Elaboração própria

¹ Devido a inexactidões ocorridas pela Imprensa Nacional Casa da Moeda no referido diploma, o mesmo foi republicado pela Declaração de Rectificação n.º7/2003. No entanto, e uma vez que o teor do diploma não foi alterado, manter-se-á na análise ao conteúdo da Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio.

Quadro 2. Programa de Inserção

	Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho	Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio
Programas de inserção	<p>Com base no artigo 11.º a elaboração do programa de inserção é feita através de entidades encarregadas pelas CLA e pelo titular da medida (e membros do agregado familiar), num prazo máximo de 90 dias “a contar da data em que tiver início a concessão da prestação”.</p> <p>Obrigações – o n.º 4 do artigo 11.º define enquanto obrigações para titulares da medida, a aceitação de trabalho ou formação profissional, frequência do sistema educativo, ocupações temporárias que fomentem uma futura inserção no mercado de trabalho e realização de “acções destinadas a desenvolver a autonomia social” de todos os beneficiários da medida.</p>	<p>Embora a elaboração do programa de inserção seja através de entidades encarregadas pelos NLI e titulares da medida (e membros do agregado familiar), o prazo em que o programa deve ser desenvolvido será de 60 dias a partir da data de atribuição da prestação.</p> <p>Acções– mantendo as obrigações já contempladas no n.º 4 do artigo 11.º da Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho, no n.º 5 do artigo 18.º da Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, são definidas acções que devem estar presentes no programa de inserção, designadamente: “cumprimento de acções de orientação vocacional e de formação profissional; (...) acções de reabilitação profissional; (...) acções de prevenção tratamento e reabilitação na área de toxicodependência; desenvolvimento de actividades no âmbito das instituições de solidariedade social; utilização de equipamentos de apoio social; apoio domiciliário; incentivos à criação de actividades por conta própria ou à criação do próprio emprego”.</p>

Fonte: Elaboração própria

Quadro 3. Programa de Inserção - Comissões Locais de Acompanhamento e Núcleos Locais de Inserção

		Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho	Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio
Programas de Inserção		<p>No artigo 3.º o programa de inserção é definido enquanto “conjunto de acções cujos princípios são definidos pelos Ministérios da Solidariedade e Segurança Social e para a Qualificação e o Emprego e assumindo localmente por acordo entre as comissões locais de acompanhamento” (CLA), criando-se condições para a “progressiva inserção social” dos beneficiários, assim como, dos respectivos agregados familiares.</p>	<p>O artigo 3.º define apenas que o programa de inserção, é um conjunto concertado de acções que visam a “gradual integração social dos titulares da medida” e do agregado familiar.</p>
	<i>CLA e NLI</i>	<p>CLA – o artigo 16.º determina que as CLA têm base municipal e, apenas quando se justifica, poderão ter como referência as freguesias. a constituição das CLA. Quanto à constituição destas comissões, as mesmas são “integradas por elementos em representação dos organismos públicos” na respectiva “área territorial, pelos sectores da segurança social, do emprego e formação profissional, da educação e da saúde”, assim como, de outros organismos públicos, das autarquias locais, de instituições de solidariedade social e outras entidades sem fins lucrativos. As CLA são “constituídas através de requerimento do Centro Regional de Segurança Social (CRSS) e aprovada pela Comissão Nacional do Rendimento Mínimo (CNRM).</p>	<p>NLI – os NLI são as entidades que a partir de 2003 substituíram as CLA.</p> <p>Tendo como referência o artigo 33.º cabe aos NLI a “aprovação dos programas de inserção”, organização dos meios para a sua concretização e o acompanhamento e avaliação da execução dos programas.</p> <p>Assim como as CLA os NLI têm base concelhia podendo ter referência as freguesias, sempre que se justificar. Mantêm a mesma constituição que as CLA. No entanto, o n.º4 do artigo 33.º especifica que os NLI podem “integrar representantes de outros organismos, públicos ou não, sem fins lucrativos”, que através da contratualização fa parcerias com o respectivo núcleo, “desenvolvam actividades na respectiva área geográfica, desde que se disponibilizem” a criar efectivas oportunidades de inserção.</p>

Fonte: Elaboração própria

Quadro 4. Montante da prestação

	Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho	Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio
Montante da prestação	<p>Segundo o definido no artigo 7.º o montante da prestação pecuniária é definido através da “diferença entre o valor do rendimento mínimo correspondente à composição do agregado familiar” calculado de acordo com e previsto no artigo 8.º (“por cada indivíduo maior, até ao segundo, 100% do montante da pensão social; por cada indivíduo maior, a partir do terceiro, 70% do montante da pensão social; por cada indivíduo menor, 50% do montante da pensão social”).</p> <p>Importa referir que o n.º 2 do artigo 7.º define que pode ser acrescido ao n.º 1 um apoio especial, de modo, a compensar as despesas de habitação ou alojamento.</p>	<p>O artigo 9.º apresenta uma alteração face ao artigo 8.º da Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho, uma vez que no mesmo está disposto que o RSI está “indexado ao montante legalmente fixado para a pensão social do subsistema de solidariedade.”</p> <p>Realtivamente à definição do montante da prestação definido no artigo 10.º (artigo 7.º da Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho) existem algumas alterações a salientar. Às regras previstas no artigo 8.º da legislação do RMG adiciona-se uma disposição (“por cada indivíduo menor, 60% do montante da pensão social, a partir do terceiro filho”). No entanto, a Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio não contempla apoio especial para compensar as despesas de habitação ou alojamento.</p>
	<p>Rendimentos a considerar para o cálculo da prestação – no artigo 9.º estava previsto que o montante da prestação pecuniária estaria dependente da totalidade dos rendimentos auferidos pelo agregado familiar independentemente da origem, salvo algumas excepções, nomeadamente “subsídio de renda de casa, dos valores correspondentes às prestações familiares e bolsas de estudo e de 20% dos rendimentos auferidos no exercício de actividade profissional ou de bolsas de estudo”. Acresce que se for iniciada uma actividade profissional durante a concessão da prestação pecuniária, seja do titular da medida ou de um membro de agregado familiar, o rendimentos que advém da actividade laboral serão contabilizados para a determinação da prestação do RMG.</p>	<p>Rendimentos a considerar para o cálculo da prestação – de igual forma, o montante da prestação pecuniária estaria dependente da totalidade dos rendimentos auferidos pelo agregado familiar independentemente da origem, nomeadamente nos doze meses que antecedem à apresentação do requerimento de atribuição da medida.</p> <p>De acordo com o artigo 15.º são considerados “80% dos rendimentos de trabalho, deduzidos os montantes referentes às contribuições obrigatórias para os regimes de segurança social.”</p> <p>Se durante a vigência da medida for iniciada uma actividade laboral, o n.º 4 do artigo 15.º especifica o peso dos rendimentos que advém dessa actividade laboral (são apenas contabilizados “50% dos rendimentos de trabalho”).</p>

Fonte: Elaboração própria

Quadro 5. Duração e cessação do direito

	Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho	Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio
Duração e cessação do direito	<p>Duração da prestação – as especificidades da duração da prestação estão definidas no artigo 13.º, em que a duração da mesma tem uma durabilidade de doze meses, susceptível de renovação automática.</p>	<p>Duração da prestação – face ao artigo 13.º da legislação anterior, apenas acresce para se proceder à renovação da prestação, os meios de prova deverão ser apresentados com dois meses de antecedência e que a “falta de apresentação dos meios de prova (...) determina a suspensão da prestação” (n.º 2 e n.º 6 do artigo 21.º).</p>
	<p>Cessação do direito – no n.º 2 do artigo 13.º está previsto que no final de noventa dias, se por razões “imputáveis ao titular, não tenha sido estabelecido o programa de inserção”, ou perante o incumprimento do mesmo cessar-se-á a atribuição da prestação.</p>	<p>Cessação do direito – ao já definido pelo artigo 13.º da Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho, no artigo 22.º apenas acresce a cessação do direito, aquando da morte do titular (artigo 22.º). Segundo o artigo 22.º verifica-se uma alteração face à legislação anterior, nomeadamente em caso de “decisão judicial condenatória do titular que determine a privação da sua liberdade”.</p>
	<p>Restituição das prestações – o artigo 14.º contempla as situações específicas que podem ter como consequência a restituição das prestações, nomeadamente, prestações de RMG indevidamente pagas (em caso de falsas ou omissão de declarações dos titulares da medida) e em caso de prática de “tipos de crime ou de contra-ordenações” que serão punidos com a respectiva legislação em vigor.</p>	<p>Impenhorabilidade da prestação – o artigo 23.º apresenta uma especificidade da medida RSI, que não foi contemplada na Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho.</p>
		<p>Restituição das prestações – no artigo 24.º com exceção da alínea <i>f</i>) do artigo 22.º (“decisão judicial condenatória do titular que determine a privação da sua liberdade”), as causas que podem levar à restituição das prestações mantêm-se face ao artigo 14.º da Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho.</p>

Fonte: Elaboração própria

Quadro 6. Principais alterações à Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, através da Lei n.º 45/2005, de 29 de Agosto

	Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio	Lei n.º 45/2005, de 29 de Agosto
Artigos		
Art. 4.º	No n.º 2 estava previsto que poderiam ser titulares da medida indivíduos menores de dezoito anos e também nas alíneas <i>a)</i> e <i>b)</i> que também são requisitos, terem “menores a cargo na sua exclusiva dependência económica” e quando “sejam mulheres grávidas”.	Neste artigo existe um aditamento (alínea <i>c)</i>), que prevê que podem beneficiar da medida indivíduos menores de dezoito anos que “sejam casados ou vivam em união de facto há mais de um ano”.
Art. 6.º	O artigo 6.º definia os requisitos e condições gerais de atribuição do RSI.	O supra referido sofre um aditamento com a alínea <i>d)</i> , na qual se exige que o o titular da medida deverá “estar inscrito num centro de emprego, caso esteja desempregado e reúna condições para o trabalho”.
	No n.º 2 estava previsto que poderiam ser titulares da medida indivíduos menores de dezoito anos e também nas alíneas <i>a)</i> e <i>b)</i> que também são requisitos, terem “menores a cargo na sua exclusiva dependência económica” e quando “sejam mulheres grávidas”.	Neste artigo existe um aditamento (alínea <i>c)</i>), que prevê que podem beneficiar da medida indivíduos menores de dezoito anos que “sejam casados ou vivam em união de facto há mais de um ano”.
Art. 15.º	O presente artigo define os rendimentos a considerar no cálculo da prestação. O n.º 1 determina que serão contemplados o total dos rendimentos do agregado familiar, nos doze meses que antecedem o requerimento da prestação.	O n.º 1 é alterado na medida em que serão contabilizados para a atribuição da prestação, “a totalidade dos rendimentos do agregado familiar” no mês que precede à solicitação do RSI, “ou, sempre que os rendimentos sejam variáveis, a média dos rendimentos auferidos” nos três meses anteriores ao requerimento da medida.
Art. 21.º	No n.º 1 está previsto a atribuição da medida sejam por um período de doze meses, e renovável em caso do titular da medida “meios de prova legalmente exigidos para a renovação”.	O n.º 1 é alterado na medida em que passa a definir que o RSI é atribuído por doze meses com renovação automática.

Fonte: Elaboração própria

**Quadro 7. Principais alterações ao Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de Novembro,
através do Decreto-Lei n.º 42/2006, de 23 de Fevereiro**

	Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de Novembro	Decreto-Lei n.º 42/2006, de 23 de Fevereiro
Artigos		
Art. 9.º	De acordo com o artigo 15.º da Lei n.13/2003, de 21 de Maio regulamentado através do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de Novembro, nomeadamente o n.º 3 define que o “montante da prestação do RSI e outros montantes provenientes da consideração de beneficiários do RSI não são considerados no cálculo da prestação”.	O presente Decreto-Lei revoga o n.º 3 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de Novembro, pelo que o montante da prestação do RSI, passa a ser considerado para o cálculo da respectiva prestação.
Art. 15.º	Para efeitos de cálculo da prestação o artigo 15.º esclarece quanto aos rendimentos de capital mobiliário ou imobiliário, considerados para efeito do cálculo da prestação.	Ao artigo 15.º são aditados o n.º 4 e n.º 5.º, nos quais são contabilizados para o cálculo da prestação os juros de depósitos a prazo, activos financeiros, “reportando $\frac{1}{12}$ ao rendimento mensal”, assim como, consudera-se para o mesmo efeito “5% do valor dos créditos depositados em contas bancárias e dos valores mobiliários admitidos” em sede de mercado regulamentado do titular da medida e dos membros do agregado familiar “reportando $\frac{1}{12}$ ao rendimento mensal”.
Art. 54.º	O presente artigo define os parâmetros que devem estar inseridos no programa de inserção (nomeadamente as acções promovidas pelos serviços públicos de emprego – plano pessoal de emprego) que culminem na inserção profissional).	Aditamento do n.º 7, contemplando que deve ser incluído no programa de inserção “a planificação de acções no âmbito de saúde materno-infantil”.

Fonte: Elaboração própria

Quadro 8. Lei n.º 45/2005, de 29 de Agosto(que altera a Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio), através do Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho

	Lei n.º 45/2005, de 29 de Agosto	Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho (artigo 17.º)
Artigos		
Art. 5.º	Define o conceito de agregado familiar do titular da medida.	Artigo revogado
Art. 10.º	O n.º 2 do artigo 10.º (define o montante da prestação do RSI) em função do agregado familiar, em que “por cada indivíduo maior, até ao segundo” recebe 100% da pensão social, a partir do terceiro 70%, “por cada indivíduo menor, 50%” e a partir do terceiro 60%.	O presente Decreto-Lei altera o n.º 2, na medida em que passa a definir que o requerente recebe 100% “do montante da pensão social”, por cada indivíduo maior, 70% e por cada indivíduo menor, 50%, independentemente no número de indivíduos que constituem o agregado familiar.
Art. 12.º	O artigo 12.º determina que ao montante da prestação do RSI definido nos termos do artigo 10.º pode ser acrescido de um apoio complementar, isto é, caso o agregado familiar tenha indivíduos portadores de deficiência física ou mental profundas, doença crónica, da terceira idade em situação de grande dependência e para compensar despesas de habitação.	Artigo revogado

**Quadro 8. Lei n.º 45/2005, de 29 de Agosto (que altera a Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio),
através do Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho**

	Lei n.º 45/2005, de 29 de Agosto	Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho (artigo 17.º)
Artigos		
Art. 18.º	O presente artigo define a elaboração e conteúdo do programa de inserção.	No Decreto -Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho, é aditado à Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, alterada pela Lei n.º 45/2005, de 29 de Agosto, o artigo 18.º- A , que define as medidas de activação do RSI e o qual tem a seguinte redacção: “os beneficiários e titulares de RSI com idade compreendida entre os 18 e os 55 anos, que não estejam inseridos no mercado de trabalho, e com capacidade para o efeito, tenham acesso a medidas de reconhecimento e validação de competências escolares ou profissionais ou de formação, seja na área das competências pessoais e familiares, seja na área da formação profissional, ou a acções educativas ou a medidas de aproximação ao mercado de trabalho, no prazo máximo de seis meses após a subscrição do programa de inserção”.
Art. 19.º	Os programas de inserção podem conter outros apoios ao titular e agregado familiar aos níveis da saúde, educação, habitação e transportes.	Artigo revogado
Art. 22.º	Prevê as situações que podem colminar com a cessação do direito.	Às situações previstas no artigo 22.º, o presente Decreto-Lei no altera a alínea e), sendo que poderá ser cessação do direito quando existir uma recusa de emprego, de trabalho socialmente necessário ou formação profissional.

Fonte: Elaboração própria

Quadro 9. Principais alterações ao Decreto-Lei n.º 42/2006, de 23 de Fevereiro (que altera o Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de Novembro), através do Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho

	Decreto-Lei n.º 42/2006, de 23 de Fevereiro	Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho (artigo 20.º)
Artigos		
Art.º 20.º a 25.º	Define o montante dos apoios especiais, nomeadamente em caso de pessoas com deficiência física ou mental profundas, com doença crónica ou pessoa idosa que se encontre numa situação de grande dependência. (Secção III do Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de Novembro)	Artigos revogados
Art. 22.º	Prevê a existência de apoios complementares ao titular da medida e aos outros elementos do agregado familiar aos níveis da saúde, habitação, educação e transportes.	Artigo revogado

Fonte: Elaboração própria

Quadro 10. Principais alterações à Lei 13/2003, de 21 de Maio (alterada pela a Lei n.º 45/2005, de 29 de Agosto, e pelo Decreto -Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho) através do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de Junho (artigo 5.º)

	Lei 13/2003, de 21 de Maio (alterada pela a Lei n.º 45/2005, de 29 de Agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho)	Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de Junho (artigo 5.º)
Artigos		
Art. 2.º	No presente artigo o RSI “assume natureza pecuniária e possui carácter transitório, sendo variável o respectivo montante”.	O artigo sofreu um aditamento, na medida em que a prestação pecuniária será determinada “em função do rendimento e da composição do agregado familiar do requerente e calculada por aplicação de uma escala de equivalência ao valor” do RSI.
Art. 6.º	Estipula os requisitos e condições gerais de atribuição da medida.	Destaque para as alíneas <i>d)</i> , <i>e)</i> , nas quais está previsto que o “valor do património mobiliário do requerente e do seu agregado familiar não ser superior a sessenta vezes o valor do indexante dos apoios sociais (IAS); o valor dos bens móveis sujeitos a registo, designadamente veículos automóveis, embarcações e aeronaves, não ser superior a 60 vezes o valor do IAS”.
Art. 23.º	O presente artigo define que a “prestação inerente ao direito do rendimento social de inserção não é susceptível de penhora”.	Ao invés, a Lei 13/2003, de 21 de Maio, através do artigo 23.º considera que a prestação pecuniária poderá ser alvo de penhora.
Art.º 26.º e 28.º	Os supra referidos artigos contemplavam, respectivamente, a articulação do RSI com outras prestações e as implicações pelo incumprimento da obrigação de comunicação.	Artigos revogados.

Quadro 10. Principais alterações à Lei 13/2003, de 21 de Maio (alterada pela a Lei n.º 45/2005, de 29 de Agosto, e pelo Decreto -Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho) através do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de Junho (artigo 5.º)

	Lei 13/2003, de 21 de Maio (alterada pela a Lei n.º 45/2005, de 29 de Agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho)	Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de Junho (artigo 5.º)
Artigos	<p><u>n.º 1</u> – a recusa pelo titular, da elaboração e celebração do programa de inserção nos termos do n.º 3 do artigo 18.º² determinada a cessação da prestação;</p> <p><u>n.º 2</u> – prevê que após a recusa do cumprimento do programa de inserção do beneficiário da medida, o mesmo deixe de ser contemplado para efeitos de determinação da prestação RSI do agregado familiar que integra e que os respectivos rendimentos que possa eventualmente auferir sejam considerados em sede de cálculo do montante da prestação durante seis meses após a recusa;</p> <p><u>n.º 3</u> – o presente na Lei 13/2003, de 21 de Maio prevê que o comportamento previsto nos n.ºs 1 e 2 tem como consequência o não reconhecimento do direito à medida RSI nos próximos 12 meses. Contudo, o Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho, altera o n.º 3 do artigo 29.º supra referida Lei 13/2003, de 21 de Maio, na medida em que o não reconhecimento à medida é alargado para um período de 24 meses após a recusa do cumprimento do programa de inserção;</p> <p><u>n.º 4</u> – define que por “recusa” se entende a falta de comparência injustificada a qualquer convocatória pelo titular e pelos beneficiários da medida RSI (que tenha sido dirigida directamente ou por carta registada com aviso de recepção).</p>	<p><u>n.º 1</u> – revogado;</p> <p><u>n.º 2</u> – no artigo 29.º acresce o n.º 2 com uma redacção que remete para o facto de a recusa do programa de inserção implicar o indeferimento do requerimento da medida RSI durante o período de vinte e quatro meses após a não aceitação / cumprimento do programa de inserção estipulado;</p> <p><u>n.ºs 3, 4, 5 e 6</u> – o previsto no n.º 2 do artigo 29.º da Lei 13/2003, de 21 de Maio, no que concerne à recusa do cumprimento do programa de inserção do beneficiário da medida, é alterado pelos presentes n.ºs 3 e 4 no que respeita ao período de tempo em que o mesmo deixa de ser contemplado no âmbito da determinação da prestação do RSI. O período de tempo previsto passa de seis para doze meses. Acresce ao n.º 4 da Lei 13/2003, de 21 de Maio, que por “recusa” se entende a falta de comparência injustificada a qualquer convocatória pelo titular e pelos beneficiários da medida, por carta registada com aviso de recepção, mas também por outro meio legal admissível, sem justificação apresentada após cinco dias do acto, assim como, é considerada “recusa” uma atitude de rejeição de qualquer acção de inserção. Ampliando o já previsto no artigo 29.º da Lei 13/2003, de 21 de Maio, o n.º 6 do presente artigo do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de Junho (artigo 5.º), são consideradas causas justificativas: doença do próprio ou de membro do agregado familiar a quem preste assistência, o exercício de actividade laboral ou diligências para tal.</p>
Art. 29.º		

² O n.º 3 do artigo 18.º Lei 13/2003, de 21 de Maio prevê que o programa de inserção seja elaborado no prazo máximo a 60 dias após a atribuição da prestação do RSI. Caso tal não aconteça a mesma será cessada.

Quadro 10. Principais alterações à Lei 13/2003, de 21 de Maio (alterada pela a Lei n.º 45/2005, de 29 de Agosto, e pelo Decreto -Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho) através do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de Junho (artigo 5.º)

	Lei 13/2003, de 21 de Maio (alterada pela a Lei n.º 45/2005, de 29 de Agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho)	Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de Junho (artigo 5.º)
Artigos		
Art. 30.º	<p><u>n.º 1</u> – a falta injustificada ou recusa de uma acção ou medida do programa de inserção do titular ou beneficiário da medida terá como implicação uma sanção;</p> <p><u>n.º 2</u> – perante “nova falta ou recusa injustificada, o titular será sancionado com a cessação da prestação e não poderá ser-lhe reconhecido o direito ao rendimento social de inserção nos termos previstos no n.º 3 do artigo 29.º”. Contudo, o Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho considera que se a recusa injustificada for no âmbito de uma oferta de trabalho socialmente necessário³, ou formação profissional, não seria reconhecido o direito à prestação pecuniária, de acordo com o n.º 3 artigo 29.º.</p>	<p><u>n.º 1</u> – revogado;</p> <p><u>n.º 2</u> – os motivos de sacionamento da recusa injustificada assumem as características do n.º 2 do artigo 30.º do o Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho. Contudo, acresce que perante uma recusa injustificada, o titular ou beneficiário não será reconhecido o direito à prestação nos dozes meses posteriores, deixando de ser considerado em termos de determinação do RSI do agregado familiar que integra e os respectivos rendimentos que possa auferir continuarão a ser considerados no cálculo do montante da prestação;</p> <p><u>n.º 3</u> – o “incumprimento injustificado do contrato de inserção que ocorra na sequência de oferta de trabalho conveniente, trabalho socialmente necessário, atividade socialmente útil, ou formação profissional, no âmbito do regime jurídico de proteção social no desemprego, a prestação cessa e ao titular ou beneficiário, bem como aos elementos que compõem o seu agregado familiar, não poderá ser reconhecido o direito ao rendimento social de inserção durante o período de</p> <p>24 meses após a recusa, aplicando -se ainda a sanção prevista na parte final do número anterior”.</p>
Art. 31.º	Prevê que a prestação de falsas declarações no âmbito deo RSI “determina a cessação da prestação e a inibição no acesso ao direito durante o período de doze meses após o conhecimento do facto”.	“A prestação de falsas declarações ou a prática de ameaças ou coacção sobre funcionário da entidade gestora competente ou de instituição determina a cessação da prestação” durante vinte quatro meses.
Art. 34.º	Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção.	Artigo revogado

Fonte: Elaboração própria

³ De acordo com os artigos 13.º e 15.º do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro.

ANEXO IV

**INQUÉRITOS (BASE DO
INQUÉRITO E TRATAMENTO
ESTATÍSTICO)**

INQUÉRITO A BENEFICIÁRIOS DO RSI

O presente inquérito destina-se a todos os beneficiários do Rendimento Social de Inserção, de ambos os sexos, com idades compreendidas entre os 18 e os 30 anos no distrito de Lisboa.

Concelho: _____

Freguesia: _____

Idade: _____

Sexo: ☐ Feminino ☐ Masculino

PARTE I

1. Habilitações literárias

- | | | |
|---|--|--|
| <input type="checkbox"/> Sem escolaridade | <input type="checkbox"/> Ensino Básico | <input type="checkbox"/> Ensino Secundário |
| <input type="checkbox"/> Bacharelato | <input type="checkbox"/> Licenciatura | <input type="checkbox"/> Mestrado |
| <input type="checkbox"/> Doutoramento | | |

2. Profissão/ Ocupação

- ☐ 2.1 Com profissão/Ocupação
Qual?
- ☐ 2.2 Sem Profissão
- ☐ Estudante
- ☐ Doméstico/a
- ☐ Desempregado/a
- Quanto tempo?
- Tentativas para emprego e novas competências.
- Que actividade profissional gostaria de exercer

No caso do ponto 2.2 ser a resposta, passar para a parte II

3. Principais fontes de rendimentos

- ☐ Rendas ☐ Pensões ☐ P.Sociais ☐ Trabalho

PARTE II

1. Número do agregado familiar

No caso de ser o único elemento do agregado familiar passar para a parte III

2. Número de beneficiários do RSI do agregado familiar

3. Profissão/ Ocupação dos elementos que constituem o agregado familiar em idade activa

- ☐ 3.1 Com profissão/Ocupação
Qual?

- ☐ 3.2 Sem Profissão

- ☐ Estudante ☐ Doméstico/a ☐ Desempregado/a

PARTE III

1. Na região onde se encontra qual é a empregabilidade para as suas competências?

- ☐ Nenhuma ☐ Pouca ☐ Razoável empregabilidade/oferta

2. No caso de estar desempregado, sendo o RSI a única fonte de rendimento, como vê dar uma contrapartida?

3. Que reacções sente por parte de outros indivíduos perante as suas dificuldades?

- ☐ Hostilidade ☐ Solidariedade ☐ Outros

Obrigado pelas suas respostas

Frequências

Tabela 1. Notas

Output Created		01-SEP-2014 12:39:21
Comments		
Input	Data	C:\Users\Mafalda F Santos\Desktop\Tese_Inqueritos_2.sav
	Active Dataset	DataSet1
	Filter	<none>
	Weight	<none>
	Split File	<none>
Missing Value Handling	N of Rows in Working Data File	100
	Definition of Missing	User-defined missing values are treated as missing.
	Cases Used	Statistics are based on all cases with valid data.
Syntax		FREQUENCIES VARIABLES=Concelho Freguesia Idade Sexo I.1Habilitações Literárias I.2.1Profissão Ocupação I.2.2Semprofissão I.2.2Tempodesempregado I.2.2Tentativasparaemprego novascompetências I.2.2Actividadequegostariadeexercer I.3Fontederendimento II.1AgregadoFamiliar II.2BeneficiáriosnoAgregadoFamiliar II.3ProfissãoelementosdoAgregadoFamiliar III.1Empregabilidadena regioao III.2Contrapartida III.3Reacçõesdeterceiros /NTILES=4 /STATISTICS=STDDEV VARIANCE MEDIAN /BARCHART PERCENT /ORDER=ANALYSIS.
	Processor Time	00:00:04,51
Resources	Elapsed Time	00:00:04,55

Tabelas 2, 3, 4, 5. Estatísticas

Tabela 2

		Concelho	Freguesia	Idade	Sexo	I.1 Habilitações Literárias
N	Valid	100	100	43	43	43
	Missing	0	0	57	57	57
Median		5,00	9,00	26,00	1,00	3,00
Std. Deviation		1,647	4,810	3,884	,506	,613
Variance		2,713	23,132	15,086	,256	,375
25		4,25	4,25	23,00	1,00	2,00
Percentiles	50	5,00	9,00	26,00	1,00	3,00
	75	5,00	12,00	29,00	2,00	3,00

Tabela 3

		I.2.1 Profissão/Ocupa ção	I.2.2 - Sem profissão	I.2.2 Tempo desempregado	I.2.2 Tentativas para emprego e novas competências
N	Valid	2	41	40	41
	Missing	98	59	60	59
Median		1,50	5,00	1,00	1,00
Std. Deviation		,707	,558	,797	,000
Variance		,500	,311	,635	,000
25		1,00	5,00	1,00	1,00
Percentiles	50	1,50	5,00	1,00	1,00
	75	.	5,00	2,00	1,00

Tabela 4

		I.2.2 Actividade profissional que gostaria de exercer	I.3 Principal fonte de rendimento	II.1 - Número do Agregado Familiar	II.2 - Beneficiários do RSI no Agregado Familiar
N	Valid	43	42	43	43
	Missing	57	58	57	57
	Median	1,00	3,00	2,00	1,00
	Std. Deviation	2,811	,412	1,019	,374
	Variance	7,903	,170	1,039	,140
	25	1,00	3,00	1,00	1,00
Percentiles	50	1,00	3,00	2,00	1,00
	75	6,00	3,00	3,00	1,00

Tabela 5

		II.3 Profissão/Ocupação dos elementos que constituem o Agregado Familiar em idade activa	III.1 Na região onde se encontra qual é a empregabilidade para as suas competências?	III.2 No caso de estar desempregado, sendo o RSI a única fonte de rendimento, como vê dar uma contrapartida?	III.3 Que reações sente por parte de outros indivíduos perante as suas dificuldades?
N	Valid	43	43	43	43
	Missing	57	57	57	57
Median		3,00	2,00	1,00	1,00
Std. Deviation		,990	,549	,797	,618
Variance		,980	,301	,635	,382
	25	1,00	1,00	1,00	1,00
Percentiles	50	3,00	2,00	1,00	1,00
	75	3,00	2,00	1,00	2,00

Tabela 6**Concelho**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Azambuja	5	5,0	5,0	5,0
Vila Franca de Xira	8	8,0	8,0	13,0
Torres Vedras	6	6,0	6,0	19,0
Amadora	6	6,0	6,0	25,0
Valid Lisboa	61	61,0	61,0	86,0
Loures	4	4,0	4,0	90,0
Odivelas	4	4,0	4,0	94,0
Oeiras	3	3,0	3,0	97,0
Sintra	3	3,0	3,0	100,0
Total	100	100,0	100,0	

Tabela 7**Freguesia**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Azambuja/Azambuja	5	5,0	5,0	5,0
Vila Franca de Xira/Alverca	8	8,0	8,0	13,0
Torres Vedras/São Pedro	6	6,0	6,0	19,0
Amadora/Venteira	6	6,0	6,0	25,0
Lisboa/Arroios	5	5,0	5,0	30,0
Lisboa/Benfica	7	7,0	7,0	37,0
Lisboa/Campolide	5	5,0	5,0	42,0
Lisboa/Carnide	7	7,0	7,0	49,0
Lisboa/Lumiar	4	4,0	4,0	53,0
Lisboa/Marvila	10	10,0	10,0	63,0
Lisboa/Olivais	9	9,0	9,0	72,0
Lisboa/Penha de França	4	4,0	4,0	76,0
Lisboa/Santa Clara	6	6,0	6,0	82,0
Lisboa/São Vicente	4	4,0	4,0	86,0
Loures/Loures	4	4,0	4,0	90,0
Odivelas/Odivelas	4	4,0	4,0	94,0
Oeiras/Oeiras e São Julião da Barra	3	3,0	3,0	97,0
Sintra/Algueirão-Mem Martins	3	3,0	3,0	100,0
Total	100	100,0	100,0	

Tabela 8.**Idade**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
19	2	2,0	4,7	4,7
20	2	2,0	4,7	9,3
21	4	4,0	9,3	18,6
22	2	2,0	4,7	23,3
23	4	4,0	9,3	32,6
24	2	2,0	4,7	37,2
25	4	4,0	9,3	46,5
Valid 26	3	3,0	7,0	53,5
27	1	1,0	2,3	55,8
28	5	5,0	11,6	67,4
29	4	4,0	9,3	76,7
30	5	5,0	11,6	88,4
31	3	3,0	7,0	95,3
32	2	2,0	4,7	100,0
Total	43	43,0	100,0	
Missing 0	57	57,0		
Total	100	100,0		

Tabela 9.**Sexo**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Masculino	22	22,0	51,2	51,2
Valid Feminino	21	21,0	48,8	100,0
Total	43	43,0	100,0	
Missing 0	57	57,0		
Total	100	100,0		

Tabela 10.**I.1 Habilitações Literárias**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Sem escolaridade	2	2,0	4,7	4,7
Ensino básico	12	12,0	27,9	32,6
Valid Ensino secundário	28	28,0	65,1	97,7
Bacharelato	1	1,0	2,3	100,0
Total	43	43,0	100,0	
Missing 0	57	57,0		
Total	100	100,0		

Tabela 11.**I.2.1 Profissão/Ocupação**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Com profissão / Ocupação / restauração	1	1,0	50,0	50,0
	Com profissão / Ocupação / limpeza	1	1,0	50,0	100,0
	Total	2	2,0	100,0	
Missing	0	98	98,0		
Total		100	100,0		

Tabela 12.**I.2.2 - Sem profissão**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sem profissão / Ocupação / Estudante	3	3,0	7,3	7,3
	Sem profissão / Ocupação / Doméstico/a	2	2,0	4,9	12,2
	Sem profissão / Ocupação / Desempregado/a	36	36,0	87,8	100,0
	Total	41	41,0	100,0	
Missing	0	59	59,0		
Total		100	100,0		

Tabela 13.**I.2.2 Tempo desempregado**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	21	21,0	52,5	52,5
Valid 2	11	11,0	27,5	80,0
Valid 3	8	8,0	20,0	100,0
Total	40	40,0	100,0	
Missing 0	60	60,0		
Total	100	100,0		

Tabela 14.**I.2.2 Tentativas para emprego e novas competências**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Sim	41	41,0	100,0	100,0
Missing 0	59	59,0		
Total	100	100,0		

Tabela 15.

I.2.2 Actividade profissional que gostaria de exercer

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Qualquer actividade	26	26,0	60,5	60,5
Mecânico	1	1,0	2,3	62,8
Empregada de limpeza	2	2,0	4,7	67,4
Agricultura	2	2,0	4,7	72,1
Empregado de mesa	1	1,0	2,3	74,4
Valid Ter actividade por conta própria	5	5,0	11,6	86,0
Agente de seguros	1	1,0	2,3	88,4
Informática	3	3,0	7,0	95,3
Construção cívil	1	1,0	2,3	97,7
Consultoria financeira	1	1,0	2,3	100,0
Total	43	43,0	100,0	
Missing 0	57	57,0		
Total	100	100,0		

Tabela 16.**I.3 Principal fonte de rendimento**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Rendas	1	1,0	2,4	2,4
Pensões	1	1,0	2,4	4,8
Valid Prestações sociais	38	38,0	90,5	95,2
Trabalho	2	2,0	4,8	100,0
Total	42	42,0	100,0	
Missing 0	58	58,0		
Total	100	100,0		

Tabela 17.**II.1 - Número do Agregado Familiar**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
1	15	15,0	34,9	34,9
2	14	14,0	32,6	67,4
Valid 3	9	9,0	20,9	88,4
4	5	5,0	11,6	100,0
Total	43	43,0	100,0	
Missing 0	57	57,0		
Total	100	100,0		

Tabela 18.**II.2 - Beneficiários do RSI no Agregado Familiar**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
1	36	36,0	83,7	83,7
Valid 2	7	7,0	16,3	100,0
Total	43	43,0	100,0	
Missing 0	57	57,0		
Total	100	100,0		

Tabela 19.**II.3 Profissão/Ocupação dos elementos que constituem o Agregado Familiar em idade activa**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Sem profissão / Estudante	18	18,0	41,9	41,9
Valid Sem profissão / Doméstico/a	1	1,0	2,3	44,2
Sem profissão / Desempregado / a	24	24,0	55,8	100,0
Total	43	43,0	100,0	
Missing 0	57	57,0		
Total	100	100,0		

Tabela 20.

III.1 Na região onde se encontra qual é a empregabilidade para as suas competências?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Nenhuma	14	14,0	32,6	32,6
Pouca	27	27,0	62,8	95,3
Valid Razoável empregabilidade / Oferta	2	2,0	4,7	100,0
Total	43	43,0	100,0	
Missing 0	57	57,0		
Total	100	100,0		

Tabela 21.

III.2 No caso de estar desempregado, sendo o RSI a única fonte de rendimento, como vê dar uma contrapartida?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Dar contrapartida	38	38,0	88,4	88,4
Valid Acesso a formação	3	3,0	7,0	95,3
Acesso a estágios	2	2,0	4,7	100,0
Total	43	43,0	100,0	
Missing 0	57	57,0		
Total	100	100,0		

Tabela 22.

III.3 Que reacções sente por parte de outros indivíduos perante as suas dificuldades?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Hostilidade	30	30,0	69,8	69,8
	Solidariedade	10	10,0	23,3	93,0
	Outros	3	3,0	7,0	100,0
	Total	43	43,0	100,0	
Missing	0	57	57,0		
Total		100	100,0		

Gráficos / Frequências

Gráfico 1.

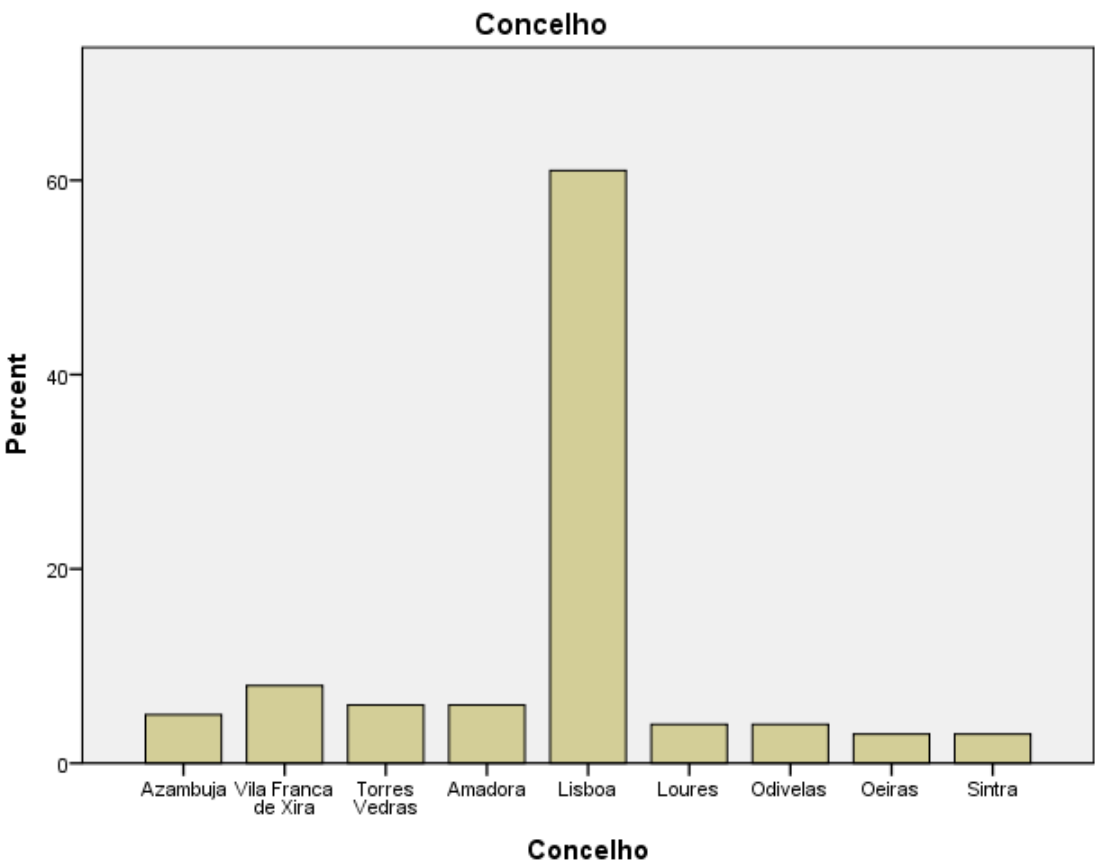


Gráfico 2.

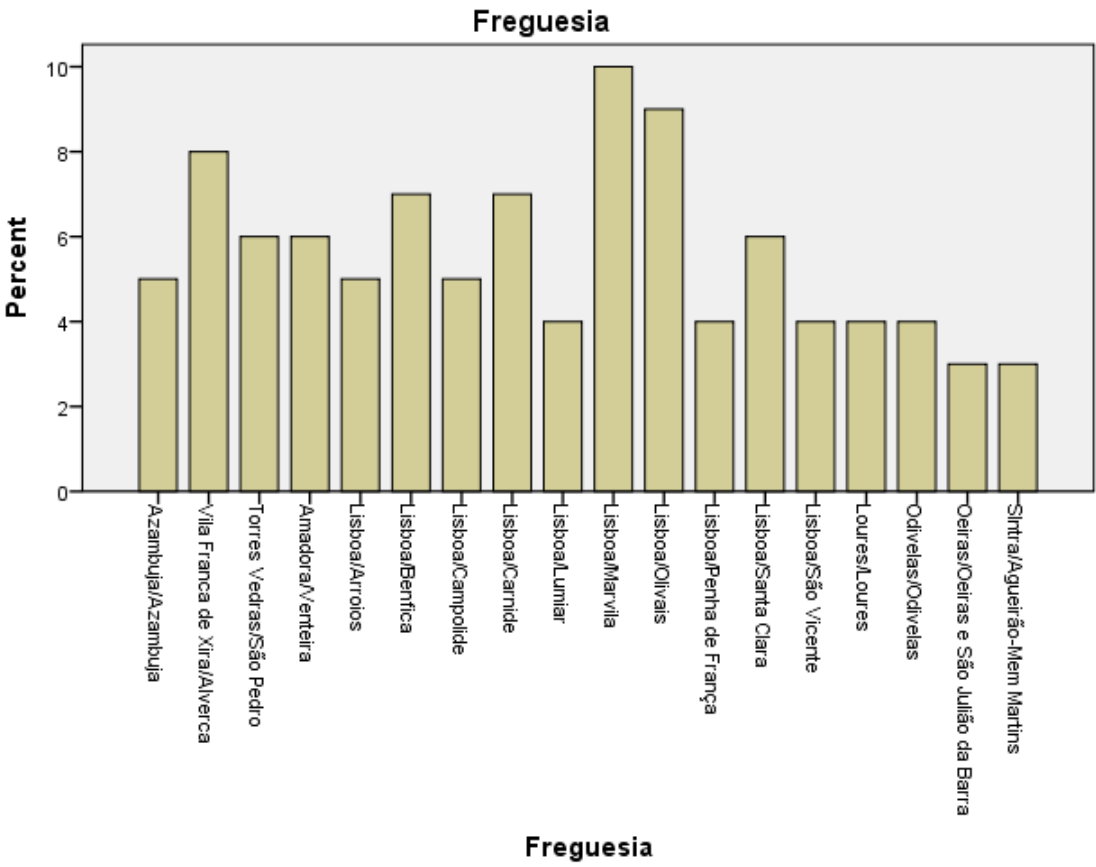


Gráfico 3.

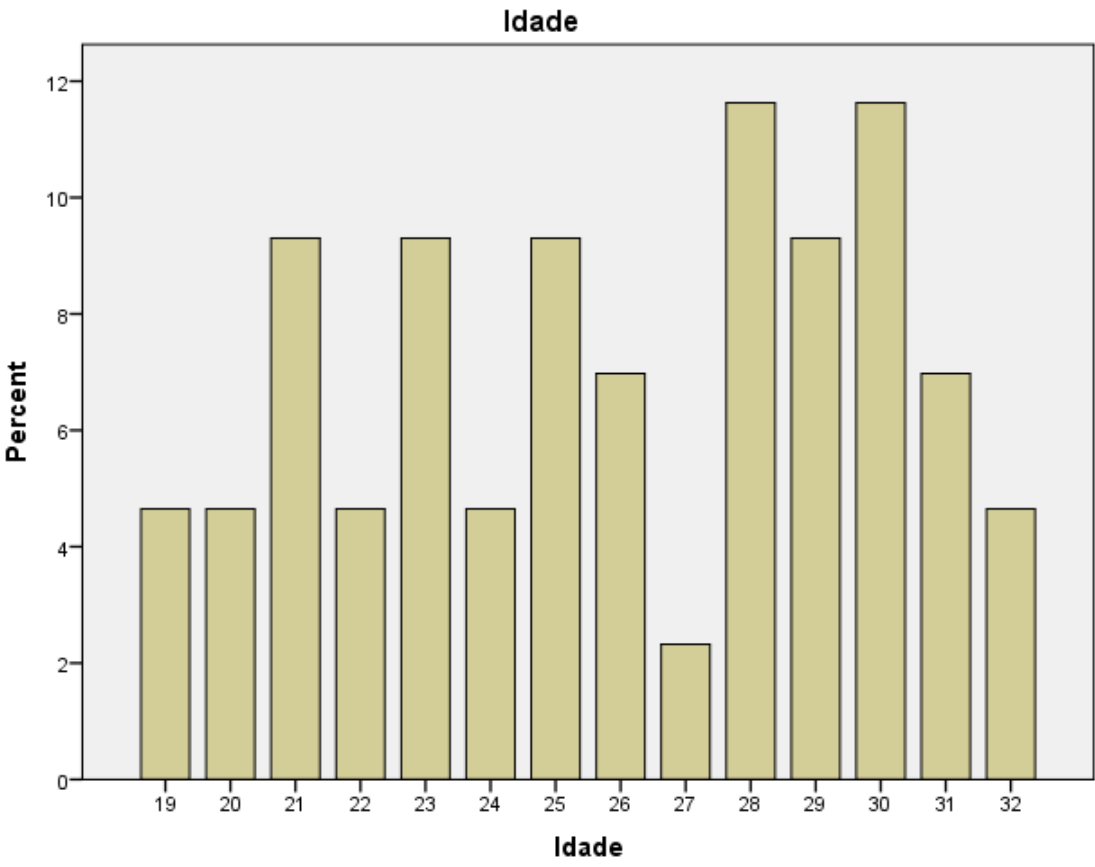


Gráfico 4.

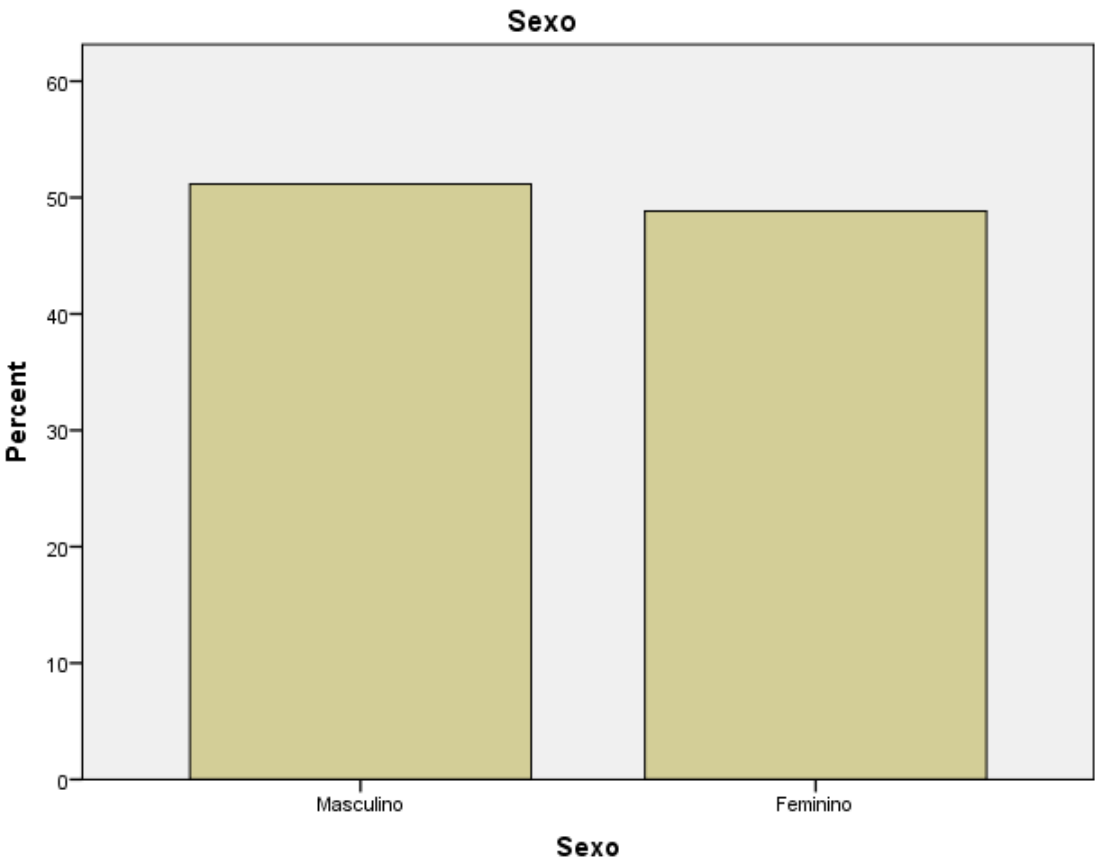


Gráfico 5.

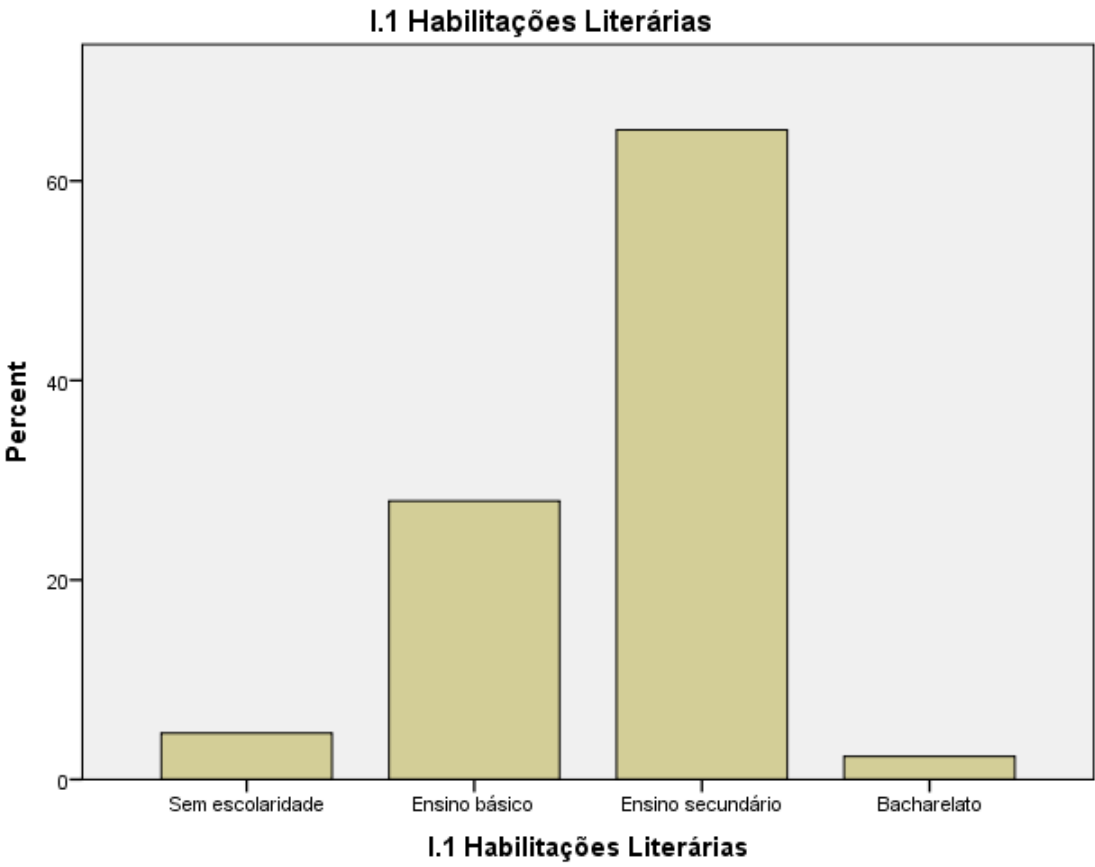


Gráfico 6.

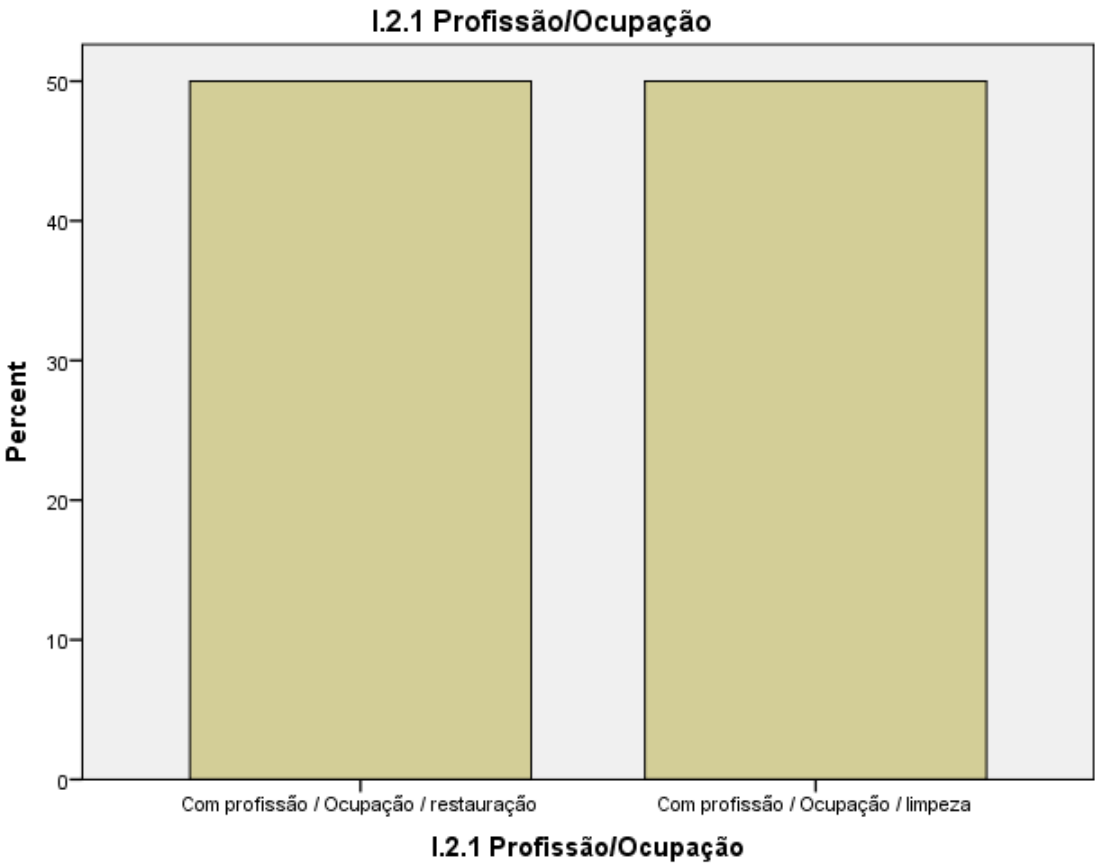


Gráfico 7.

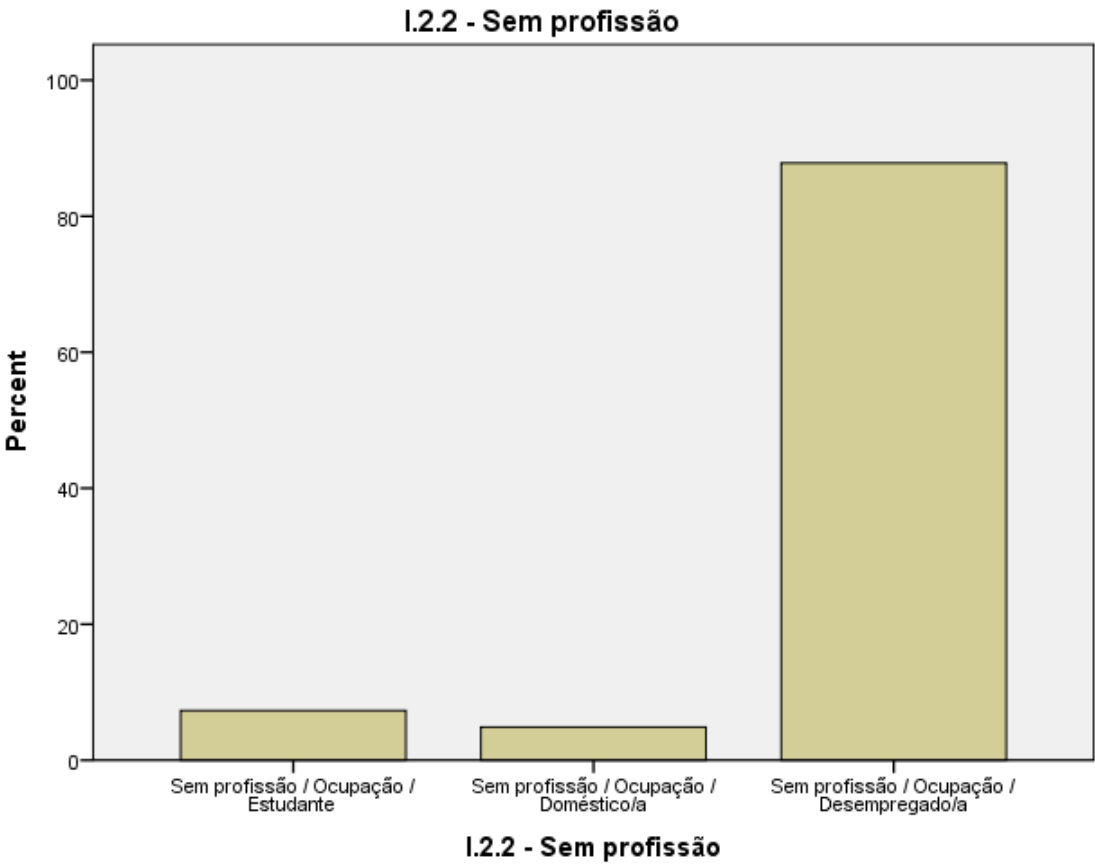


Gráfico 8.

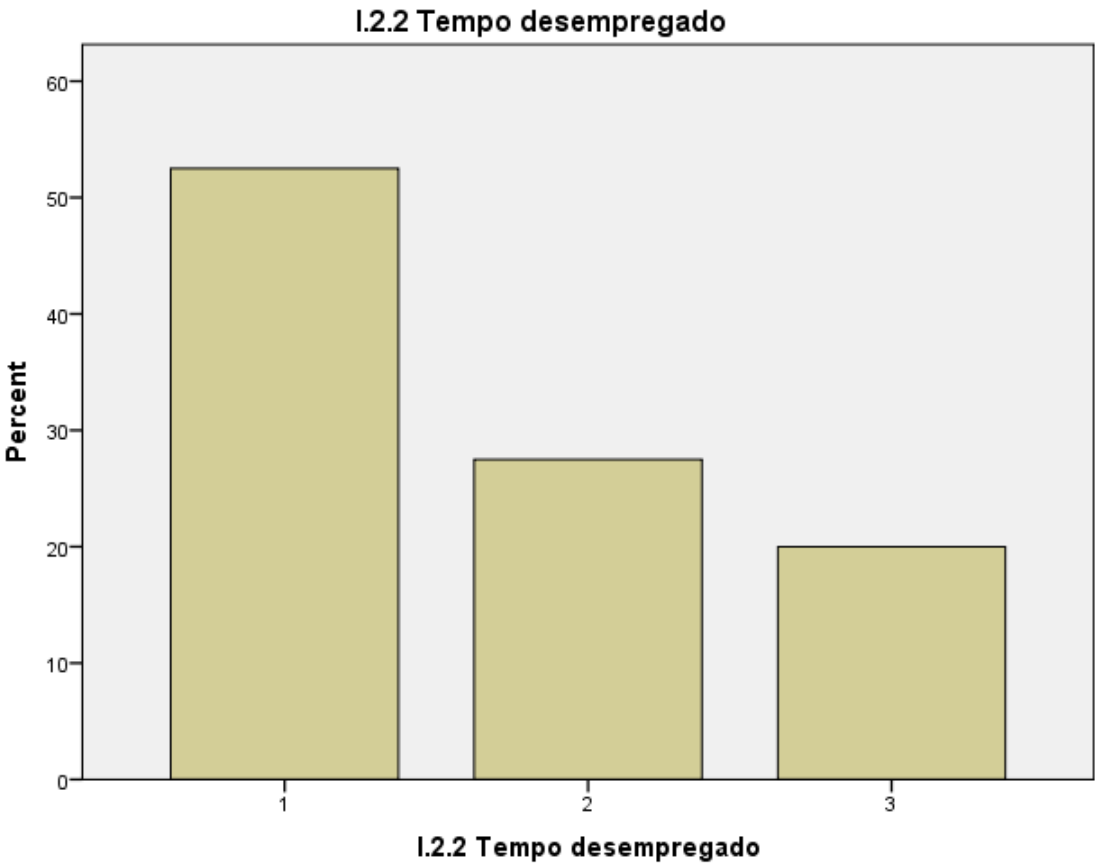


Gráfico 9.



Gráfico 10.

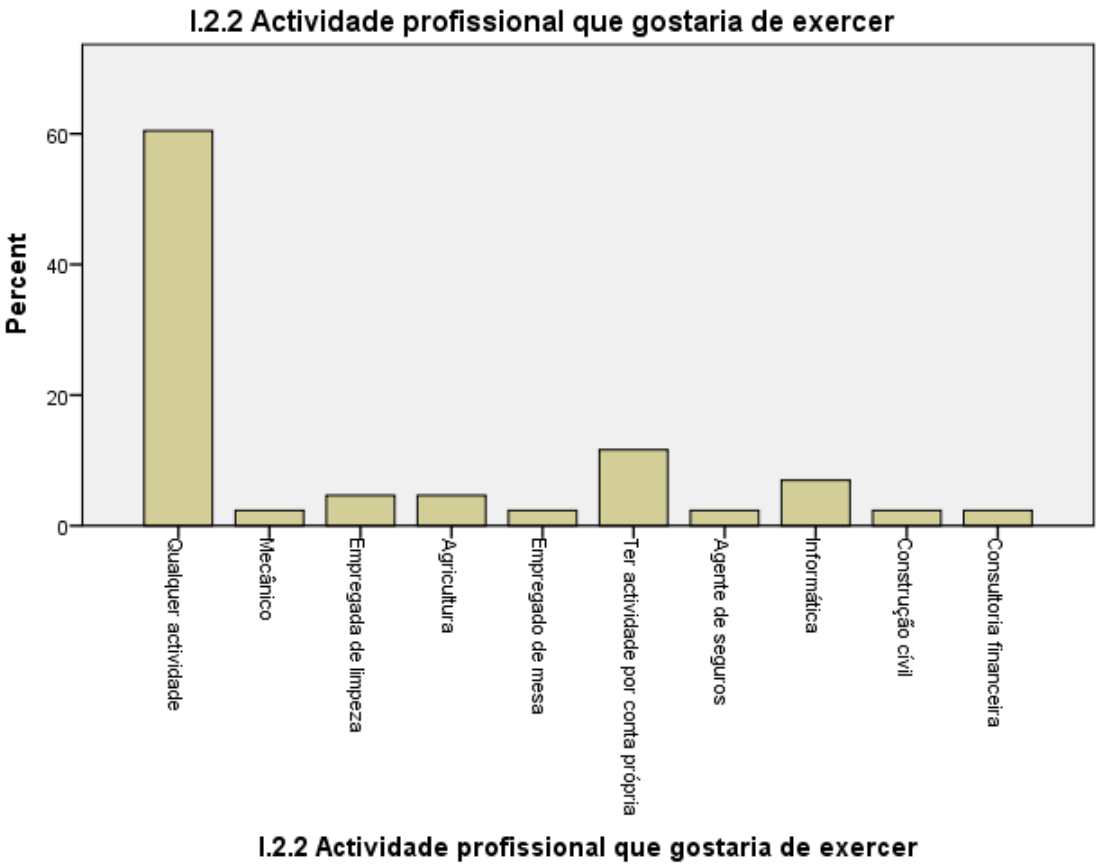


Gráfico 11.

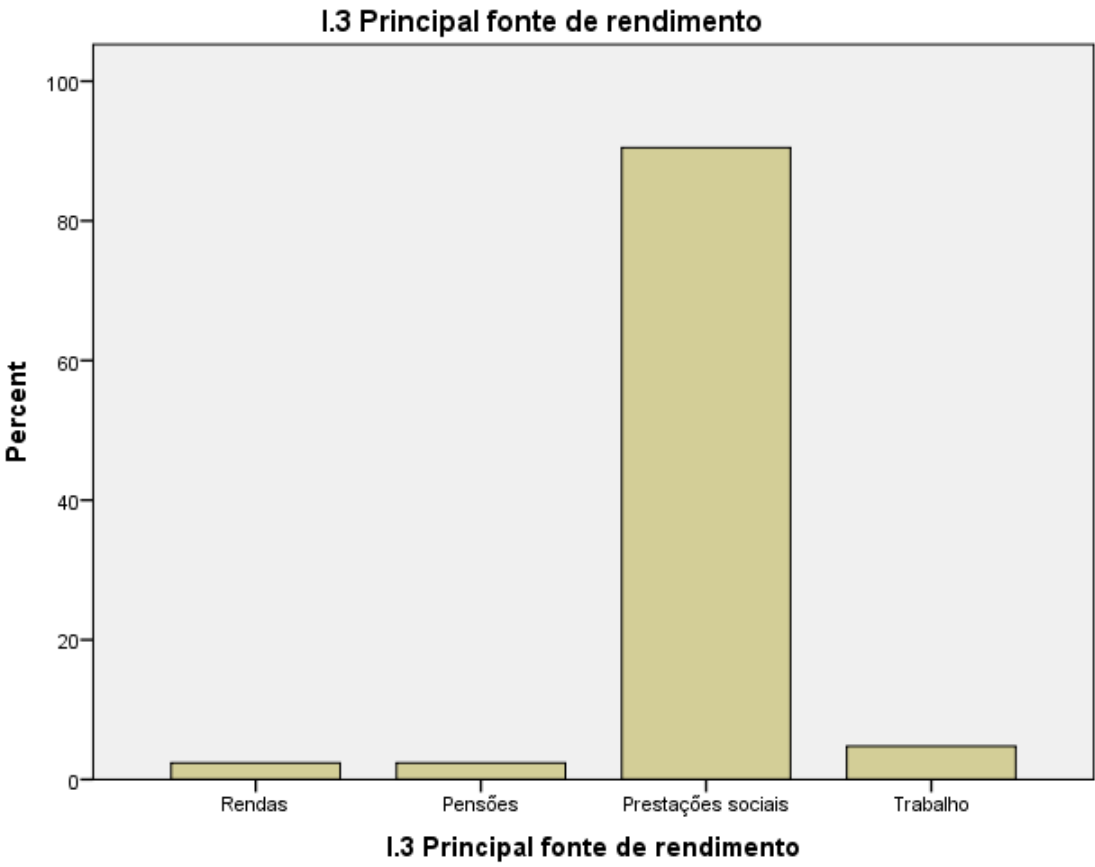


Gráfico 12.

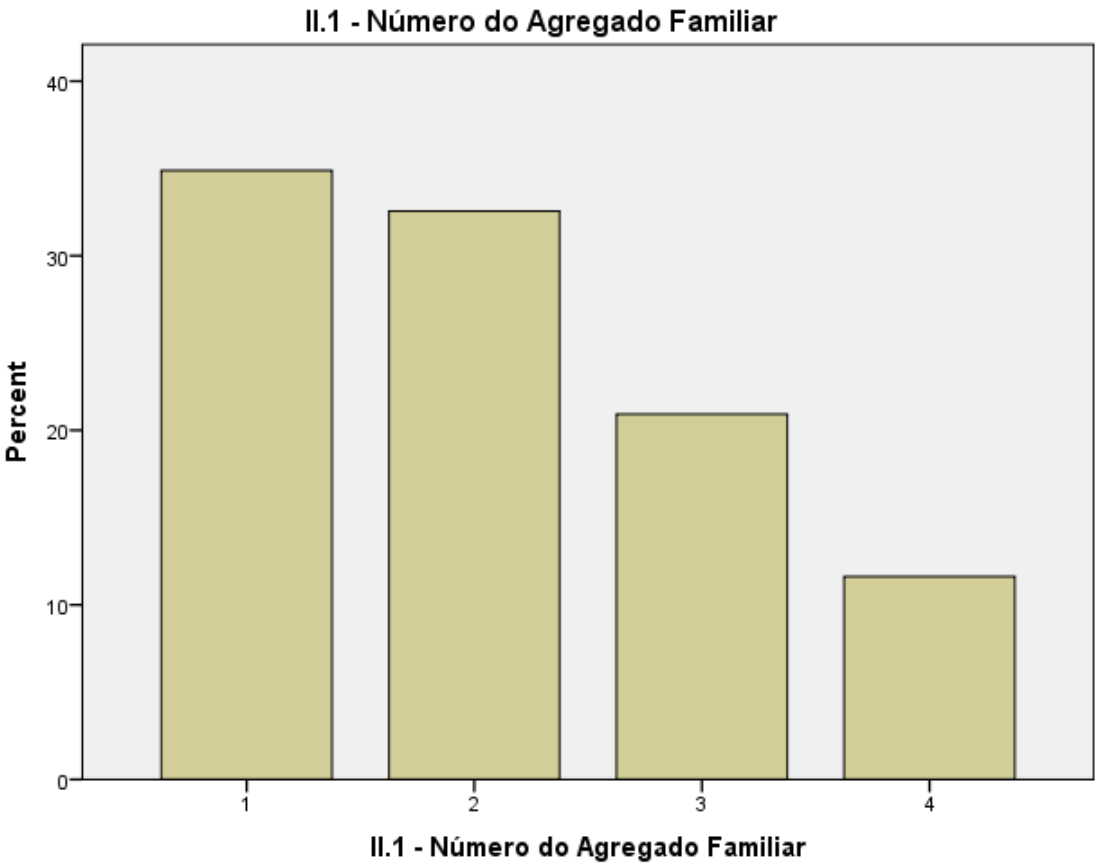


Gráfico 13.

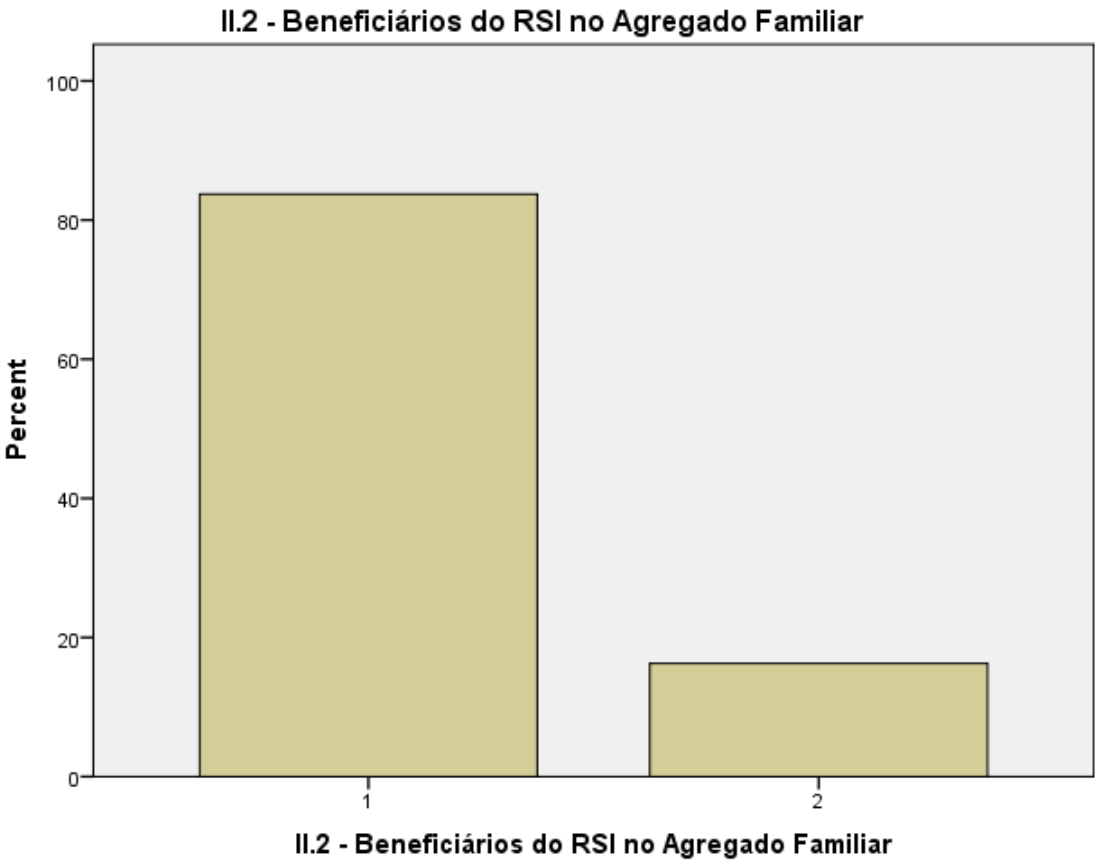
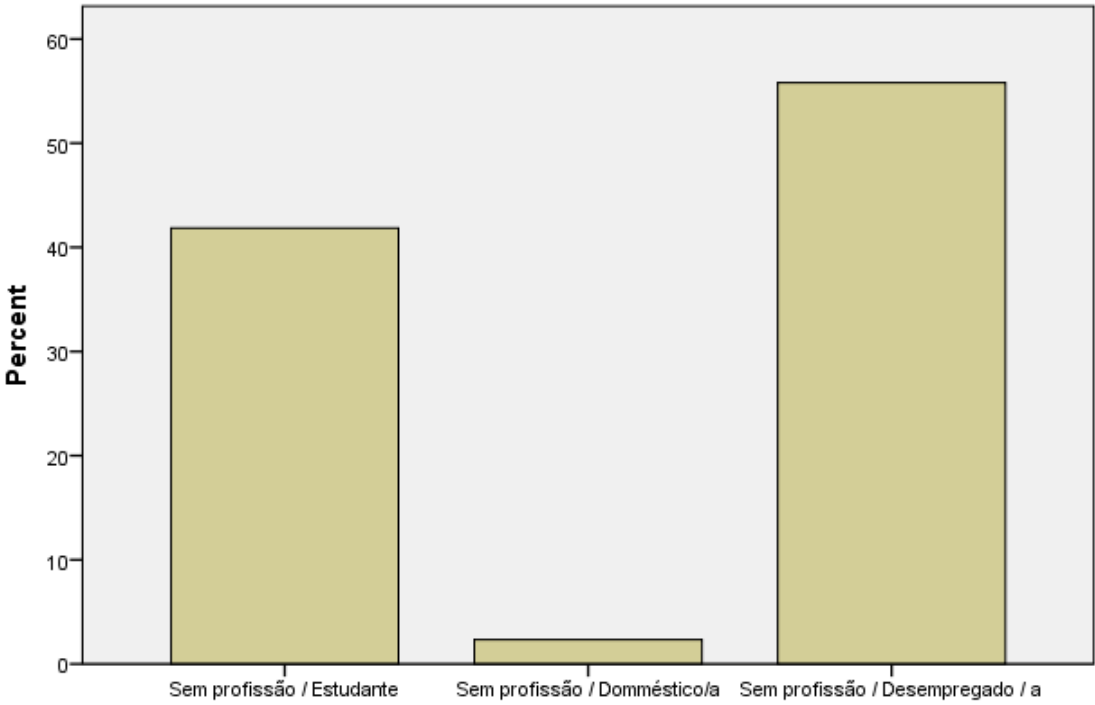


Gráfico 14.

II.3 Profissão/Ocupação dos elementos que constituem o Agregado Familiar em idade activa



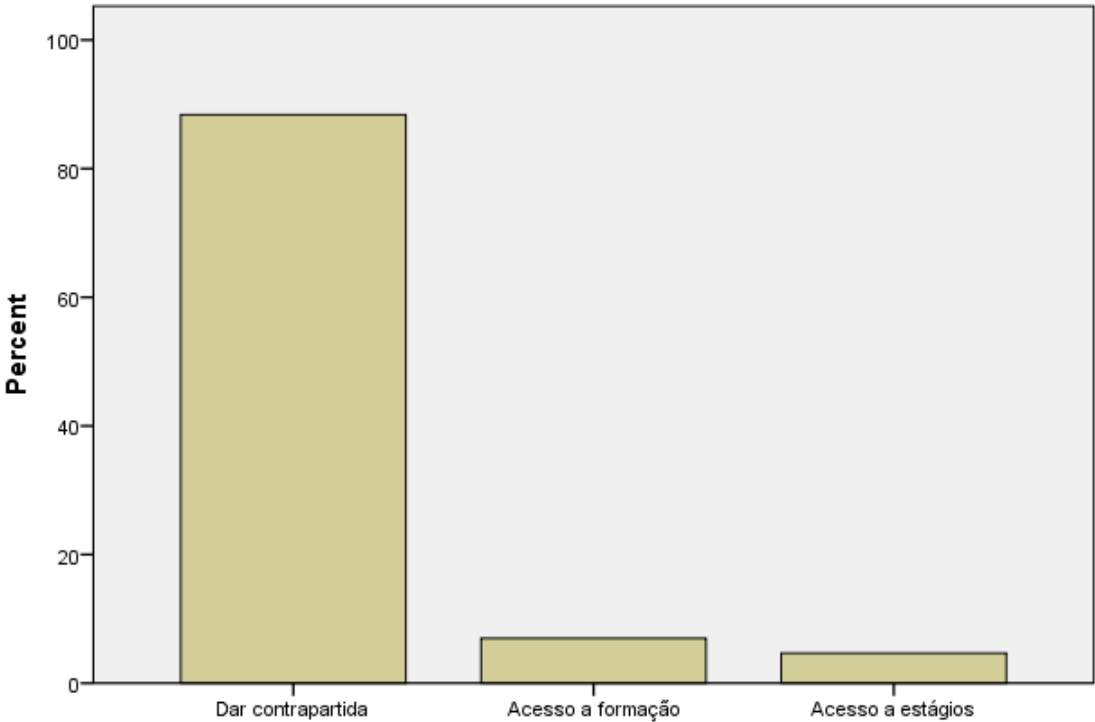
II.3 Profissão/Ocupação dos elementos que constituem o Agregado Familiar em idade activa

Gráfico 15.



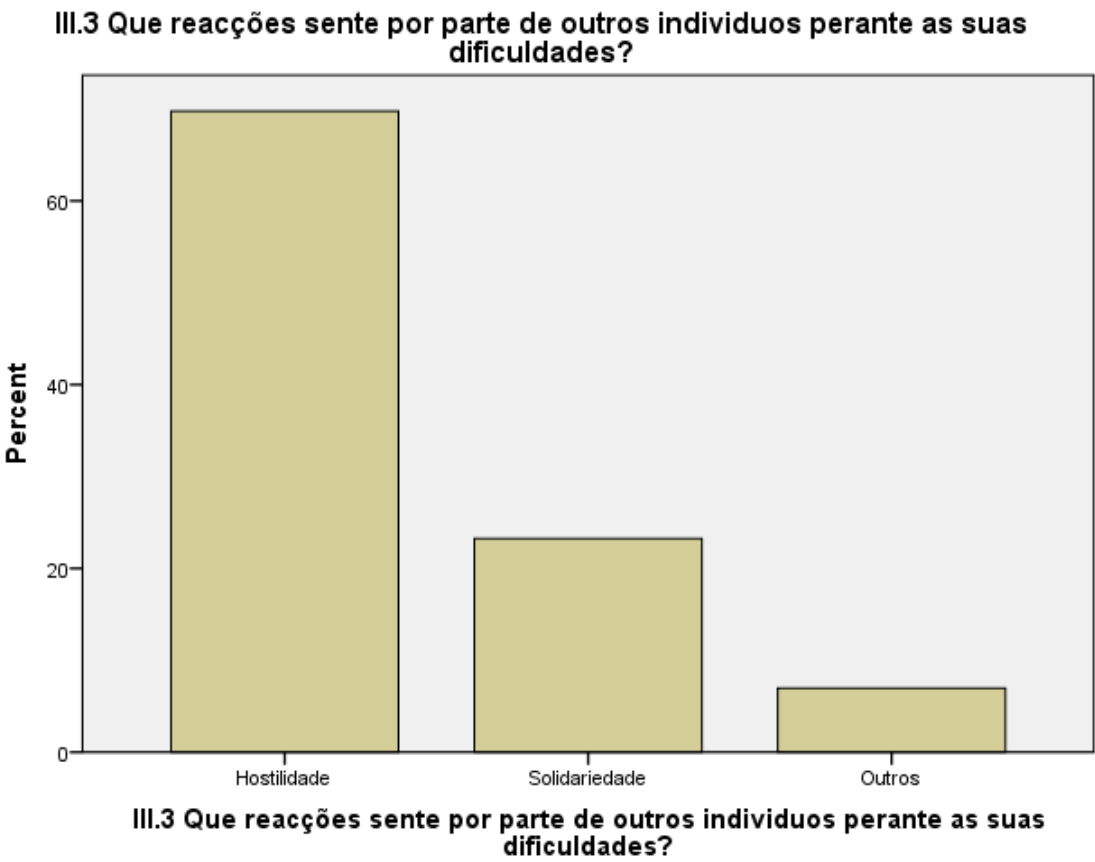
Gráfico 16.

III.2 No caso de estar desempregado, sendo o RSI a única fonte de rendimento, como vê dar uma contrapartida?



III.2 No caso de estar desempregado, sendo o RSI a única fonte de rendimento, como vê dar uma contrapartida?

Gráfico 17.



Correlação

Tabela 22.

Output Created	01-SEP-2014 12:48:44	
Comments		
Input	Data	C:\Users\Mafalda F Santos\Desktop\Tese_Inqueritos_2.sav
	Active Dataset	DataSet1
	Filter	<none>
	Weight	<none>
	Split File	<none>
	N of Rows in Working Data File	100
	Definition of Missing	User-defined missing values are treated as missing.
Missing Value Handling	Cases Used	Statistics for each table are based on all the cases with valid data in the specified range(s) for all variables in each table.
Syntax	CROSSTABS	
	/TABLES=Concelho BY I.1HabilitaçõesLiterárias I.2.1ProfissãoOcupação I.2.2Semprofissão I.2.2Tempodesempregado I.2.2Tentativasparaempregoenovascompetências I.2.2Actividadequegostariadeexercer I.3Fontederendimento II.1AgregadoFamiliar II.2BeneficiáriosnoAgregadoFamiliar II.3ProfissãoelementosdoAgregadoFamiliar III.1Empregabilidadena regioao III.2Contrapartida III.3Reacçõesdeterceiros	
	/FORMAT=AVALUE TABLES /CELLS=COUNT /COUNT ROUND CELL.	
Resources	Processor Time	00:00:00,13
	Elapsed Time	00:00:00,15

Tabela 23.**Case Processing Summary**

	Cases					
	Valid		Missing		Total	
	N	Percent	N	Percent	N	Percent
Concelho * I.1 Habilitações Literárias	43	43,0%	57	57,0%	100	100,0%
Concelho * I.2.1 Profissão/Ocupação	2	2,0%	98	98,0%	100	100,0%
Concelho * I.2.2 - Sem profissão	41	41,0%	59	59,0%	100	100,0%
Concelho * I.2.2 Tempo desempregado	40	40,0%	60	60,0%	100	100,0%
Concelho * I.2.2 Tentativas para emprego e novas competências	41	41,0%	59	59,0%	100	100,0%
Concelho * I.2.2 Actividade profissional que gostaria de exercer	43	43,0%	57	57,0%	100	100,0%
Concelho * I.3 Principal fonte de rendimento	42	42,0%	58	58,0%	100	100,0%
Concelho * II.1 - Número do Agregado Familiar	43	43,0%	57	57,0%	100	100,0%
Concelho * II.2 - Beneficiários do RSI no Agregado Familiar	43	43,0%	57	57,0%	100	100,0%
Concelho * II.3 Profissão/Ocupação dos elementos que constituem o Agregado Familiar em idade activa	43	43,0%	57	57,0%	100	100,0%

Concelho * III.1 Na região onde se encontra qual é a empregabilidade para as suas competências?	43	43,0%	57	57,0%	100	100,0%
Concelho * III.2 No caso de estar desempregado, sendo o RSI a única fonte de rendimento, como vê dar uma contrapartida?	43	43,0%	57	57,0%	100	100,0%
Concelho * III.3 Que reacções sente por parte de outros indivíduos perante as suas dificuldades?	43	43,0%	57	57,0%	100	100,0%

Tabela 24.

Concelho * I.1 Habilitações Literárias Crosstabulation

Count

	I.1 Habilitações Literárias			
	Sem escolaridade	Ensino básico	Ensino secundário	Bacharelato
Azambuja	0	2	2	0
Vila Franca de Xira	0	1	2	0
Torres Vedras	0	0	1	0
Amadora	1	1	0	0
Lisboa	1	8	18	1
Loures	0	0	1	0
Odivelas	0	0	3	0
Oeiras	0	0	1	0
Total	2	12	28	1

Tabela 25.

Concelho * I.1 Habilitações Literárias Crosstabulation

Count

		Total
Concelho	Azambuja	4
	Vila Franca de Xira	3
	Torres Vedras	1
	Amadora	2
	Lisboa	28
	Loures	1
	Odivelas	3
	Oeiras	1
Total		43

Tabela 26.

Concelho * I.2.1 Profissão/Ocupação Crosstabulation

Count

		I.2.1 Profissão/Ocupação		Total
		Com profissão / Ocupação / restauração	Com profissão / Ocupação / limpeza	
Concelho	Lisboa	1	1	2
Total		1	1	2

Tabela 27.**Concelho * I.2.2 - Sem profissão Crosstabulation**

Count

		I.2.2 - Sem profissão			Total
		Sem profissão / Ocupação / Estudante	Sem profissão / Ocupação / Doméstico/a	Sem profissão / Ocupação / Desempregado /a	
Concelho	Azambuja	1	0	3	4
	Vila Franca de Xira	0	0	3	3
	Torres Vedras	0	0	1	1
	Amadora	0	0	2	2
	Lisboa	2	1	23	26
	Loures	0	0	1	1
	Odivelas	0	0	3	3
	Oeiras	0	1	0	1
Total		3	2	36	41

Tabela 28.**Concelho * I.2.2 Tempo desempregado Crosstabulation**

Count

		I.2.2 Tempo desempregado			Total
		1	2	3	
Concelho	Azambuja	1	0	2	3
	Vila Franca de Xira	2	0	1	3
	Torres Vedras	0	1	0	1
	Amadora	0	1	1	2
	Lisboa	15	7	4	26
	Loures	1	0	0	1
	Odivelas	1	2	0	3
	Oeiras	1	0	0	1
Total		21	11	8	40

Tabela 29.**Concelho * I.2.2 Tentativas para emprego e novas competências Crosstabulation**

Count

		I.2.2 Tentativas para emprego e novas competências Sim	Total
Concelho	Azambuja	2	2
	Vila Franca de Xira	3	3
	Torres Vedras	1	1
	Amadora	2	2
	Lisboa	28	28
	Loures	1	1
	Odivelas	3	3
	Oeiras	1	1
Total		41	41

Tabela 30.

Concelho * I.2.2 Actividade profissional que gostaria de exercer Crosstabulation

Count

		I.2.2 Actividade profissional que gostaria de exercer			
		Qualquer actividade	Mecânico	Empregada de limpeza	Agricultura
Concelho	Azambuja	2	0	0	0
	Vila Franca de Xira	2	0	0	0
	Torres Vedras	1	0	0	0
	Amadora	2	0	0	0
	Lisboa	17	1	1	1
	Loures	0	0	0	0
	Odivelas	2	0	0	1
	Oeiras	0	0	1	0
Total		26	1	2	2

Tabela 31.**Concelho * I.2.2 Actividade profissional que gostaria de exercer Crosstabulation**

Count

		I.2.2 Actividade profissional que gostaria de exercer		Total
		Construção cívil	Consultoria financeira	
Concelho	Azambuja	0	0	4
	Vila Franca de Xira	0	0	3
	Torres Vedras	0	0	1
	Amadora	0	0	2
	Lisboa	1	1	28
	Loures	0	0	1
	Odivelas	0	0	3
	Oeiras	0	0	1
Total		1	1	43

Tabela 32.

Concelho * I.3 Principal fonte de rendimento Crosstabulation

Count

		I.3 Principal fonte de rendimento				Total
		Rendas	Pensões	Prestações sociais	Trabalho	
Concelho	Azambuja	1	0	3	0	4
	Vila Franca de Xira	0	1	2	0	3
	Torres Vedras	0	0	1	0	1
	Amadora	0	0	2	0	2
	Lisboa	0	0	26	2	28
	Loures	0	0	1	0	1
	Odivelas	0	0	2	0	2
	Oeiras	0	0	1	0	1
Total		1	1	38	2	42

Tabela 33.

Concelho * II.1 - Número do Agregado Familiar Crosstabulation

Count

		II.1 - Número do Agregado Familiar				Total
		1	2	3	4	
Concelho	Azambuja	0	2	2	0	4
	Vila Franca de Xira	0	2	1	0	3
	Torres Vedras	1	0	0	0	1
	Amadora	0	1	0	1	2
	Lisboa	11	8	6	3	28
	Loures	1	0	0	0	1
	Odivelas	2	0	0	1	3
	Oeiras	0	1	0	0	1
Total		15	14	9	5	43

Tabela 34.

**Concelho * II.3 Profissão/Ocupação dos elementos que constituem o Agregado Familiar
em idade activa Crosstabulation**

Count

		II.3 Profissão/Ocupação dos elementos que constituem o Agregado Familiar em idade activa			Total
		Sem profissão / Estudante	Sem profissão / Doméstico/a	Sem profissão / Desempregado / a	
Concelho	Azambuja	0	0	4	4
	Vila Franca de Xira	0	0	3	3
	Torres Vedras	0	0	1	1
	Amadora	0	1	1	2
	Lisboa	14	0	14	28
	Loures	1	0	0	1
	Odivelas	2	0	1	3
	Oeiras	1	0	0	1
Total		18	1	24	43

Tabela 35

Concelho * III.1 Na região onde se encontra qual é a empregabilidade para as suas competências? Crosstabulation

Count

	III.1 Na região onde se encontra qual é a empregabilidade para as suas competências?			Total
	Nenhuma	Pouca	Razoável empregabilidade / Oferta	
Azambuja	0	4	0	4
Vila Franca de Xira	1	2	0	3
Torres Vedras	0	1	0	1
Amadora	1	1	0	2
Lisboa	12	14	2	28
Loures	0	1	0	1
Odivelas	0	3	0	3
Oeiras	0	1	0	1
Total	14	27	2	43

Tabela 36.

Concelho * III.2 No caso de estar desempregado, sendo o RSI a única fonte de rendimento, como vê dar uma contrapartida? Crosstabulation

Count

	III.2 No caso de estar desempregado, sendo o RSI a única fonte de rendimento, como vê dar uma contrapartida?			Total
	Dar contrapartida	Acesso a formação	Acesso a estágios	
Azambuja	4	0	0	4
Vila Franca de Xira	3	0	0	3
Torres Vedras	1	0	0	1
Amadora	1	1	0	2
Lisboa	24	2	2	28
Loures	1	0	0	1
Odivelas	3	0	0	3
Oeiras	1	0	0	1
Total	38	3	2	43

Tabela 37.

Concelho * III.3 Que reacções sente por parte de outros indivíduos perante as suas dificuldades? Crosstabulation

Count

		III.3 Que reacções sente por parte de outros indivíduos perante as suas dificuldades?			Total
		Hostilidade	Solidariedade	Outros	
Concelho	Azambuja	3	1	0	4
	Vila Franca de Xira	3	0	0	3
	Torres Vedras	1	0	0	1
	Amadora	2	0	0	2
	Lisboa	18	7	3	28
	Loures	1	0	0	1
	Odivelas	2	1	0	3
	Oeiras	0	1	0	1
Total		30	10	3	43

ANEXO V

ÓPTICA DOS EMPREENDEDORES DO PROGRAMA CRIA(C)TIVIDADE (CÁRITAS PORTUGUESA)

Gráfico 1. Idades dos empreendedores entrevistados

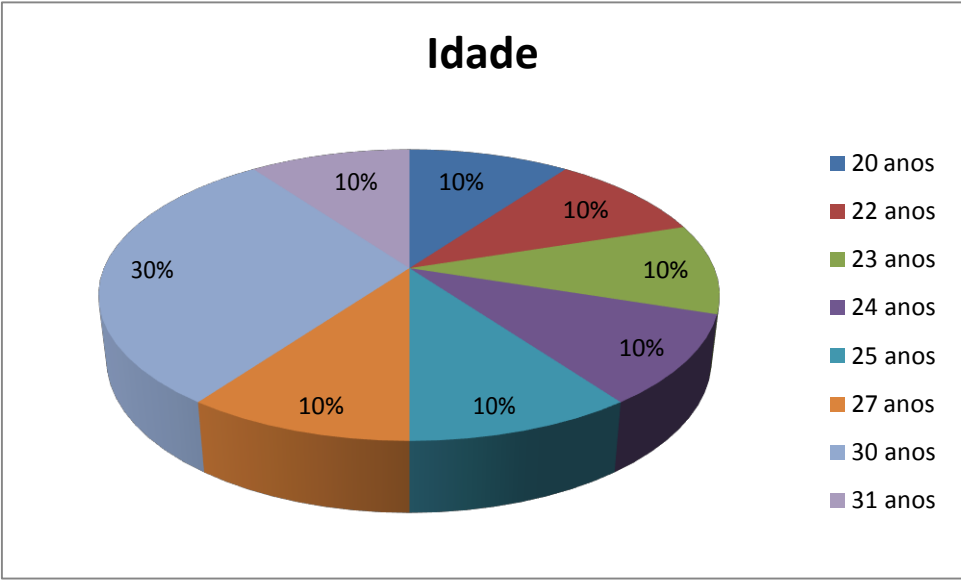


Gráfico 2. Sexo dos empreendedores entrevistados

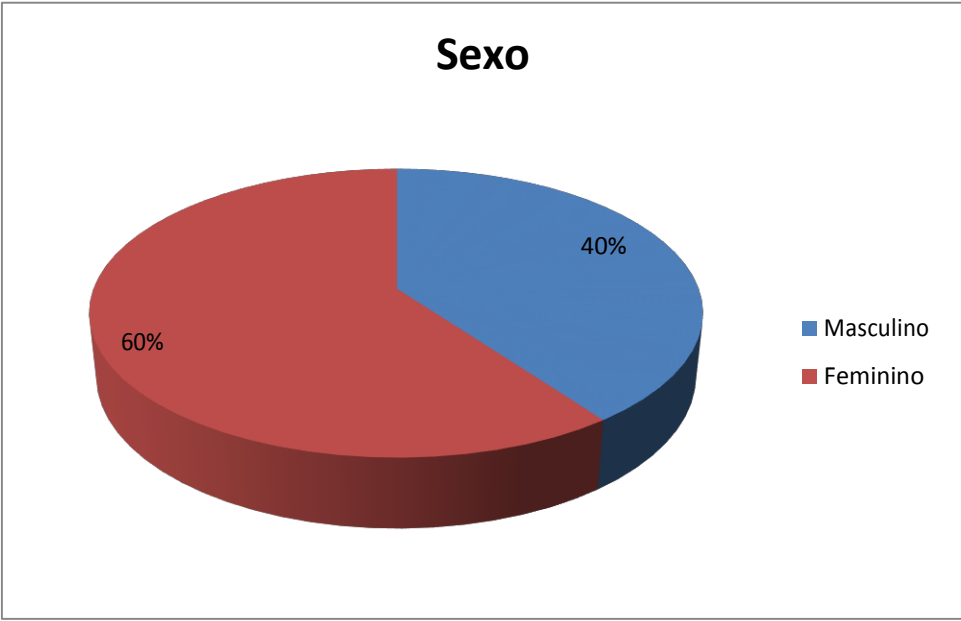
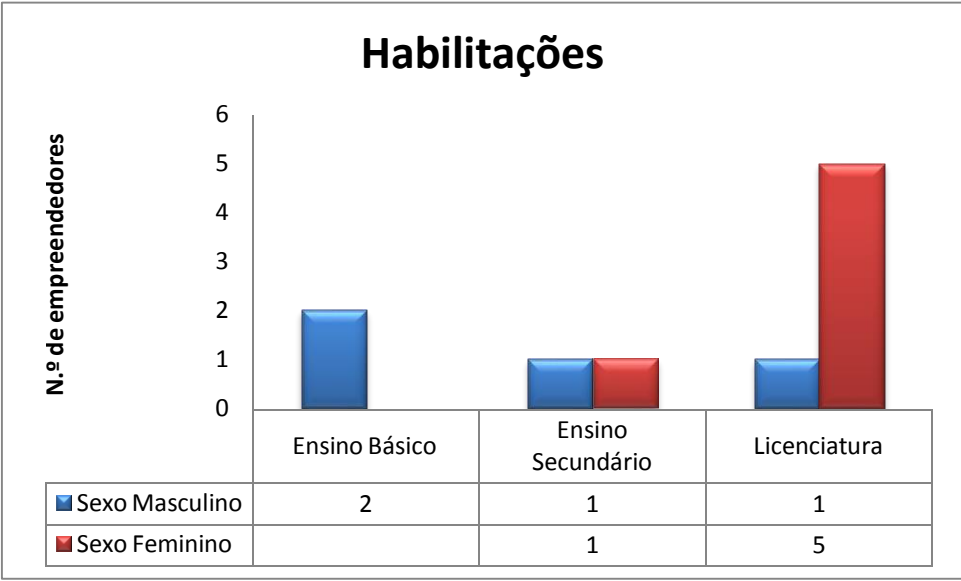


Gráfico 3. Habilitações dos empreendedores entrevistados



ANEXO VI

**GUIÃO DAS ENTREVISTAS AOS AGENTES
DA SOCIEDADE CIVIL
(REPRESENTANTES DA CÁRITAS
PORTUGUESA, DA SANTA CASA DA
MISERICÓRDIA DE LISBOA E PME'S
LOCAIS)**

Entrevista:

A presente entrevista é no âmbito da dissertação da tese de Mestrado em Gestão e Políticas Públicas e visa um melhor entendimento da relação entre a formulação da Política Pública “Rendimento Social de Inserção” e a sua implementação e viabilidade de aceitação social de condições para a sua reformulação.

1. O que entende pela medida Rendimento Social de Inserção?
2. Tendo decorrido 17 anos da implementação do RM/RSI, é possível avaliar esta política? Reconhece-lhe resultados positivos? Enumere alguns.
3. Reconhece aspetos negativos na sua aplicação? Quais os que mais destaca?
4. No seu entender que medidas devem ser desenvolvidas para melhorar o funcionamento daquela política?
5. Quais as principais medidas para promover a integração social e profissional, bem como a autonomia económica dos beneficiários?
6. Como vê o debate atual sobre a prestação de trabalho social por parte dos beneficiários da política?
7. Estaria disponível para enquadrar na sua Instituição/Organização estes beneficiários do RSI? Em que condições?